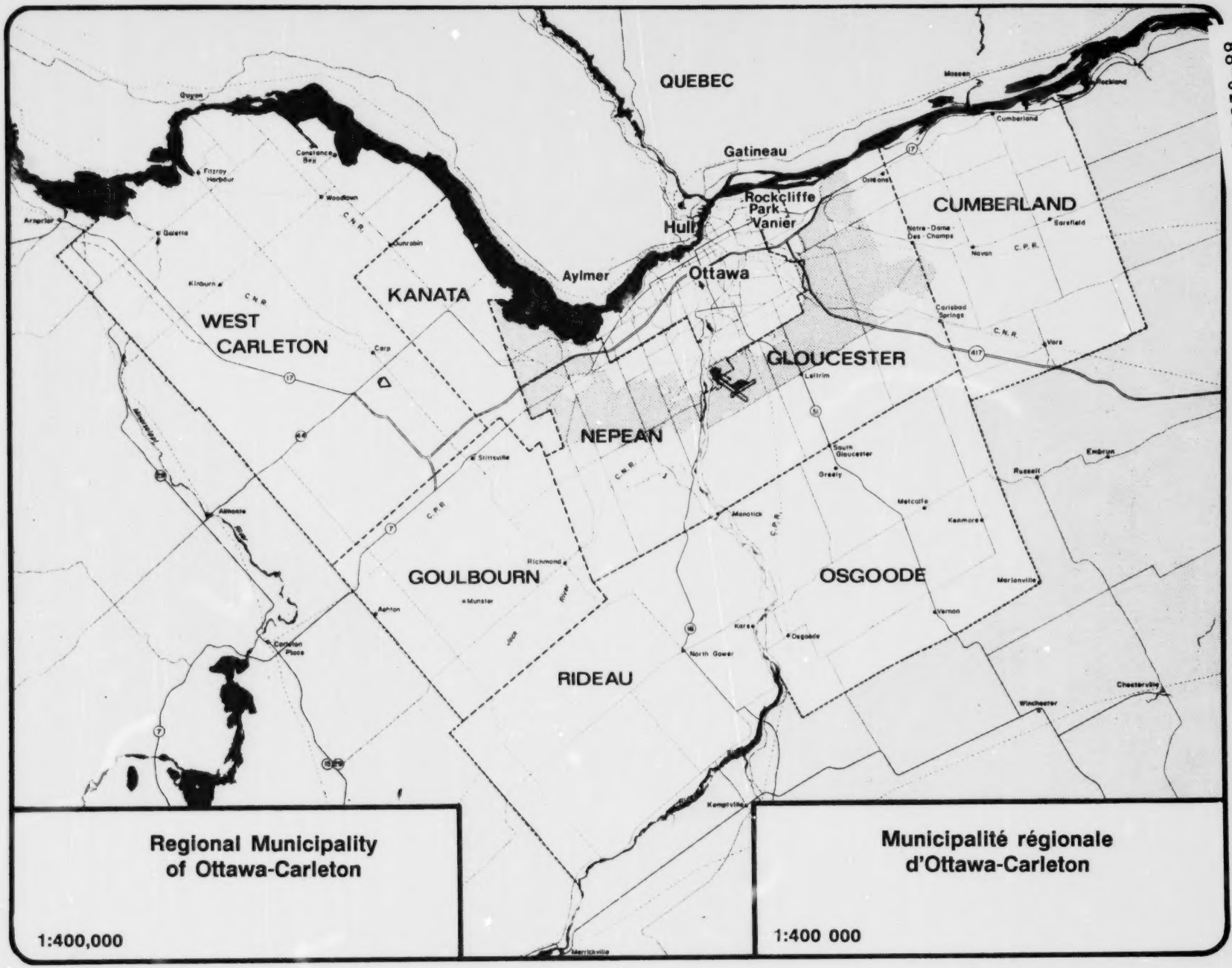
Accountability

and

Representation

Phase I Report

Ottawa-Carleton
Regional Review


QUEBEC
Gatineau
Hull
Aylmer
Ottawa
Rockcliffe Park
Vanier
CUMBERLAND
KANATA
WEST CARLETON
GLOUCESTER
NEPEAN
GOULBOURN
OSGOODE
RIDEAU
Regional Municipality of Ottawa-Carleton
1:400,000
Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton
1:400 000

88-02632/

OTTAWA-CARLETON REGIONAL REVIEW
ÉTUDE DU FONCTIONNEMENT DE LA MUNICIPALITÉ RÉGIONALE
1 Nicholas, Suite 1510, Ottawa, K1N 7B7

December 31, 1987

The Honourable John Eakins
Minister of Municipal Affairs and
M.P.P., Victoria-Haliburton
Queen's Park
Toronto, Ontario
M5G 2E5

Dear Sir:

As required by my terms of reference, I submit herewith my report on Phase I of the Ottawa-Carleton Regional Review, which is concerned with the size and selection of the Regional Council and the selection of the Regional Chairman, under the general title of "Accountability and Representation".

Yours sincerely,

D.W. Bartlett
Chairman

General inquiries regarding this publication should be directed to:

Ministry of Municipal Affairs
Local Government Organization Branch
777 Bay Street, 11th Floor
Toronto, Ontario
M5G 2E5

Prior to August 31, 1988 inquiries may also be directed to:

Ottawa-Carleton Regional Review
1 Nicholas Street, Suite 1510
Ottawa, Ontario
K1N 7B7
(613) 563-3338

Summary

The purpose of the present Review is to examine and report to the Minister of Municipal Affairs on various issues related to the current political organization and division of responsibilities in the Regional Municipality of Ottawa-Carleton.

This Phase I Report is concerned with "Accountability and Representation": essentially, the size and selection of the regional council, the selection of the regional chairman, and related matters.

The Review finds:

a) That because population growth across the Region has been uneven, avoidable anomalies have appeared in the representation of the population on the Regional Council;

b) That the present system, where most regional councillors serve also as city aldermen, makes it in practice difficult to hold regional councillors accountable for the performance of the regional government, weakens the process of decision-making at the regional level, and cannot adequately provide for the establishment and control of policies and services for a regional population of over 600,000 people, and involving expenditures in the order of $600 million annually;

c) That the present provision for the appointment of the regional chairman should be modified, to the advantage of the regional government and the population as a whole.

The Report accordingly recommends:

a) A regional council of 36 members (from 33 at present), structured to include the eleven mayors of the area municipalities *ex officio* and twenty-five other members, allocated so that where numbers warrant more than one regional councillor, citizens are represented according to population.

b) That regional councillors, other than the mayors, be elected to serve on the regional council only.

c) That the regional chairman be elected by the council from among the twenty-five regional councillors (mayors not eligible), and that the person selected as chairman not be required to vacate his/her elected seat. The chairman will thus be accountable to a constituency as a member of council, and to the other councillors for his/her additional duties as chairman.

The full recommendations appear on page 51.

Contents

1 : Introduction 1

2 : Historical and Political Context 7

3 : The Regional Government in 1987 17

4 : The Regional Council 23

Criteria to be Met 23
Council Size and Structure 23
Service at One or Both Tiers 29
Recommendation 1 33
Implementation 33
Periodic Review 34
Secondary Recommendation S1 34

5 : The Regional Chairman 35

Recommendation 2 41
Secondary Recommendation S2 41

6 : Related Concerns 43

Information for Accountability 43
Information for Decision-Making 43
Facilities and Support Services 44
Secondary Recommendation S3 44
Honoraria 45
Boards and Commissions 46
Secondary Recommendation S4 47
Timing of Elections 47
Public Participation 48

7 : Consolidated Recommendations 51

Annexes 53

Annex 1 : Terms of Reference 53
Annex 2 : The Numbers Game 55
Annex 3 : Cost of Regional Council 61
Annex 4 : Contributors 65
Annex 5 : Acknowledgements 71

Tables

Table 1 : Regional and Municipal Population: Census Years 1951 to 1986 10
Graphic Presentation of this Data 11
Table 2 : Current Regional Council Structure 18
Table 3 : Recommended Size and Structure of Regional Council 28
Table 4 : Calculations with a Small Quotient 56
Table 5 : Calculations with a Large Quotient 58
Table 6 : Current Cost of Regional Council 61

Maps

The Regional Municipality of Ottawa-Carleton, 1987
Land Annexations by Ottawa, 1850-1950 8

1 : Introduction

Terms of Reference

The Ottawa-Carleton Regional Review was commissioned in the autumn of 1987 by the Ontario Ministry of Municipal Affairs, acting in response to a request from the Regional Council.

Some months earlier, the Council had attempted to come to grips with concerns about the number and source of its own membership and related issues, through an *ad hoc* committee which met late in 1986 and early in 1987. The Committee did not succeed in reaching consensus, probably because of the difficulty which would be faced by the members of any council working within a complex system and simultaneously attempting to examine it objectively.

In addition, it had been more than ten years since the previous overview of regional government in Ottawa-Carleton: the Mayo Commission, which filed its "Report of the Ottawa-Carleton Review Commission" in 1976. Meanwhile the Region had grown in population. The problems facing its government had increased in cost and complexity. Public uneasiness about them was widely expressed. It was time to take another look at the system established to deal with those problems.

The Review was asked to report in two phases. Phase I is concerned with "Accountability and Representation", and deals with the size and source of the Regional Council and the method of selecting the Regional Chairman. A report on this phase was required for submission to the Minister by December 31, 1987, and the present document responds to that deadline.

The formal Terms of Reference of the Review are attached as Annex I.

What do we mean by the words "Accountability and Representation"? At the beginning of the Review in October, 1987, we published and distributed an outline of "Issues for Discussion", which defined the terms as follows:

> "*Accountability* refers to the ability of the electorate to hold their elected representatives responsible ("to account") for their actions on Regional Council. Such accountability requires that the public understand the responsibilities, roles and functions of their elected representatives. In addition, in order to hold their elected representatives to account, members of the public must be able to effectively express their satisfaction or dissatisfaction through the ballot box. Also, if politicians are to be held to account, they must have some authority to deal with those matters for which they will be held responsible and they must have influence over decisions on those matters. Authority and responsibility, therefore, must be clearly defined and properly focused."
>
> "*Representation* refers to the ability of electors to have their views and needs placed before the decision-making body by their elected representatives and taken into account in the decision-making process. The representatives must be in a position to act on behalf of their constituents. In the context of Regional Council, equality of

representation would ideally require that each elected person represent about the same number of people (representation by population). This requirement would facilitate equal access of the electorate to their representatives across the Region. In addition, the elected representatives must be able to reflect the interests of all residents within their jurisdictions."

The Terms of Reference implicitly exclude consideration of two extremes: single-tier government on the one hand, and abolition of the upper tier on the other. Amendments to municipal boundaries, local or regional, have also been ruled out of the present discussion. It follows that the continuation of a two-tier structure for the Regional Municipality of Ottawa-Carleton, operating within the present boundaries, is taken as given for purposes of this study.

Within these broad limits, however, the scope of the Review is in principle open. My objective is to identify and recommend acceptable solutions to practical problems arising from the structure of regional government, rather than dealing in the abstract with issues not susceptible of resolution in the real world. In short, the Review is intended to be useful.

In passing, I will acknowledge that I am content that boundary issues were excluded. It must be recognized as a simple reality that the area municipalities are there, that some of them have been there for a long time, and that they are highly valued by their citizens, for all manner of historical and contemporary reasons. Mere administrative convenience and mathematical symmetry do not justify disturbing these traditional loyalties, even if they are regarded by some as illogical, awkward or out-of-date. It must be possible to develop an efficient, accountable and responsive system of government for the Region while respecting the continuity and contribution of its cities, village and townships. Such, at least, is an underlying premise of this report. Accordingly, even if my terms of reference had permitted, I would have been most reluctant to recommend that boundary changes be imposed.

It must be stressed that the Review is concerned with governmental structures and systems, not with personalities or specific political decisions. This report is confined to the rules of the game, and does not extend to the performance of the players, and least of all to who wins. In a democratic society, judgments about the suitability of political decisions, and the acceptability of the people who make them, must rest ultimately with an informed electorate and not with outside observers.

The Review Process

The Review began in October 1987. A small office was established, and the Faculty of Public Administration at Carleton University was retained to provide research support, under the leadership of Professor Katherine Graham. I am particularly indebted also to Professors Calum Carmichael, Harvey Lithwick, Allan Maslove and Gene Swimmer of the research team, for their counsel in preparing this report.

This phase of the Review process has involved examination of existing documents, including the papers assembled for the *ad hoc* committee of the Regional Council, which grappled with some of the same issues in late 1986 and early 1987. An extensive consultation process involved specialists in regional government from Ottawa-Carleton and elsewhere, and interviews with the present and past regional chairmen, the mayors of all the area municipalities, other regional and local councillors, and interested members of the general public. I asked for some of these interviews, but many members of the public also took the initiative, and I found time to consult everyone who asked to speak to me prior to December 23, 1987. Written submissions were invited and provided much thoughtful advice, as did public hearings held early in December. A partial list of those consulted appears in Annex 4.

The media covered the issues in some depth, both through editorials and thorough and generally accurate news and feature reports. Hence the Review appears to have been widely welcomed. Many sources provided frank and carefully thought-out reactions to the present system of regional government, with suggestions for reform.

The experience has caused me to revise my own opinions in the course of the Review.

There was no unanimity in the views expressed. The process has been of enormous value to me in providing a better understanding of the issues, and of the implications and acceptability of the various changes that might be considered. On the other hand, no one will find all his or her ideas reflected in my conclusions. Of necessity, my recommendations fail to endorse some of the carefully considered suggestions made to me. While I appreciate all the information and advice tendered, and respect all those who provided it, the conclusions and recommendations of this Report, and its sins of omission or commission are entirely those of the author.

The Players

Our times are characterised by widespread cynicism and disillusionment about the motives and abilities of those who seek elected public office. The reasons may have something to do with the superficiality and inevitable sensationalism of headline news, which leaves the impression that all politicians are as unreliable as the small minority of them who have sinned somewhere else. The public attitude may also reflect the reality that the demand for government services outruns the willingness to produce the money. The public sometimes finds it difficult to accept the fundamental truth that everything delivered by municipal (and other) governments must be paid for, whether through property taxes, user charges, or transfers from other governments (which simply represent taxpayers' money redistributed through different channels). Any revenue tax, after all, is no more than a means of accumulating resources from the community, so that they may be used for public rather than private purposes. In the long run, public revenues must equal public expenditures.

In these unpromising circumstances, why would anyone stand for public office? Certainly not for the money. Any capable politician - and most of them really are capable - could earn much more income and perks, with less effort and far less hassle, doing something else. Politics is one of the few remaining occupations where there is absolutely no job security, and everyone knows it. Individual motives will of course be mixed, but the old-fashioned notion of public service is in my experience a common element. There are also elements of personal satisfaction in tangible political accomplishments and, let it be freely admitted, enjoyment of the people and the game. Fortunately for the rest of us, a few strange individuals really like the bizarre life that politicians lead. Perhaps it would be more accurate to acknowledge that they get hooked on it.

In interviews with many elected officials over the past couple of months, I have been impressed again with the collective intelligence and integrity that they bring to the tasks at hand. They may sometimes be wildly wrong, but they are rarely wrong on purpose. Like Mark Twain's view of the truth, political issues are seldom plain and never simple, which is why they become political issues. Solutions to the problems facing our regional and local governments, now and in the immediate future, are complex and likely to prove very expensive. The better they are understood, the more complex and expensive they appear. Decisions will be difficult, and communicating the reasons for those decisons to the electorate will be more difficult still.

This is not an apologia for politicians. They are, after all, fallible human beings like everyone else. But it does suggest that the legal structure within which they operate should be as clear and unambiguous as possible, so that public attention can focus on the issues, and on the performance of the elected representatives in dealing with them.

Phase II of the Review

To meet the deadline, most of our efforts to date have been directed to the Phase I issues of "Accountability and Representation". Background research for Phase II on "Functions and Finances" is now being organized.

In the time and with the resources available, it will not be possible - and would not in any event be productive - to examine *all* aspects of regional operations. One of the Review's objectives during the consultations described earlier was to identify subjects that appear to be particularly difficult or challenging, demanding solution now or in the near future.

These include, for example: the land-use planning process; the arrangements for fostering economic development; the financial requirements for the medium-term and the availability of resources to meet them; the process by which councillors secure information on which to base their decisions, and by which the public secures information from which to assess the performance of their Regional Council. In the months ahead we will continue to seek information and advice from those responsible for operating the system of regional government, and from the public, on these and related subjects.

Credo

My only hidden agenda in this report is to encourage the people of Ottawa-Carleton to reflect upon the government system that will best meet their needs. In what follows, I have offered some hypotheses, arguments, facts and figures which may assist in this process. As required by my Terms of Reference, I have also reached some conclusions which seem to me to best fit the reality as I perceive it.

The reality could of course be perceived in other ways, leading to different hypotheses and arguments, and to a different choice of facts and figures to illuminate them. While I am quite prepared to stand behind my conclusions, I suggest that the process of public reflection is more important than any given result. The best form of local government will be the one which can best attract the consensus, or at least the willing tolerance, of the general public: it must meet the test of "consent of the governed". It must at the same time respect the principles of democratic accountability and human rights, and also accommodate minority interests and social diversity. I hope that the present Review and this Phase I Report may contribute to public understanding, discussion and resolution of these fundamental issues.

2 : Historical and Political Context

Evolution of Ottawa-Carleton

What is now the Regional Municipality of Ottawa-Carleton originated in the early years of the 19th century, with the development of the lumbering centre at the Chaudière Falls, and of the agricultural clearings in March and Goulbourn Townships, settled originally by imperial soldiers who had been demobilized at the end of the Napoleonic wars. "Bytown" appeared at the northern terminus of the Rideau Canal in 1826, was incorporated in 1847 and became the City of Ottawa in 1855. The city in turn was named capital of the old Province of Canada in 1857 and capital of the new Dominion in 1867.

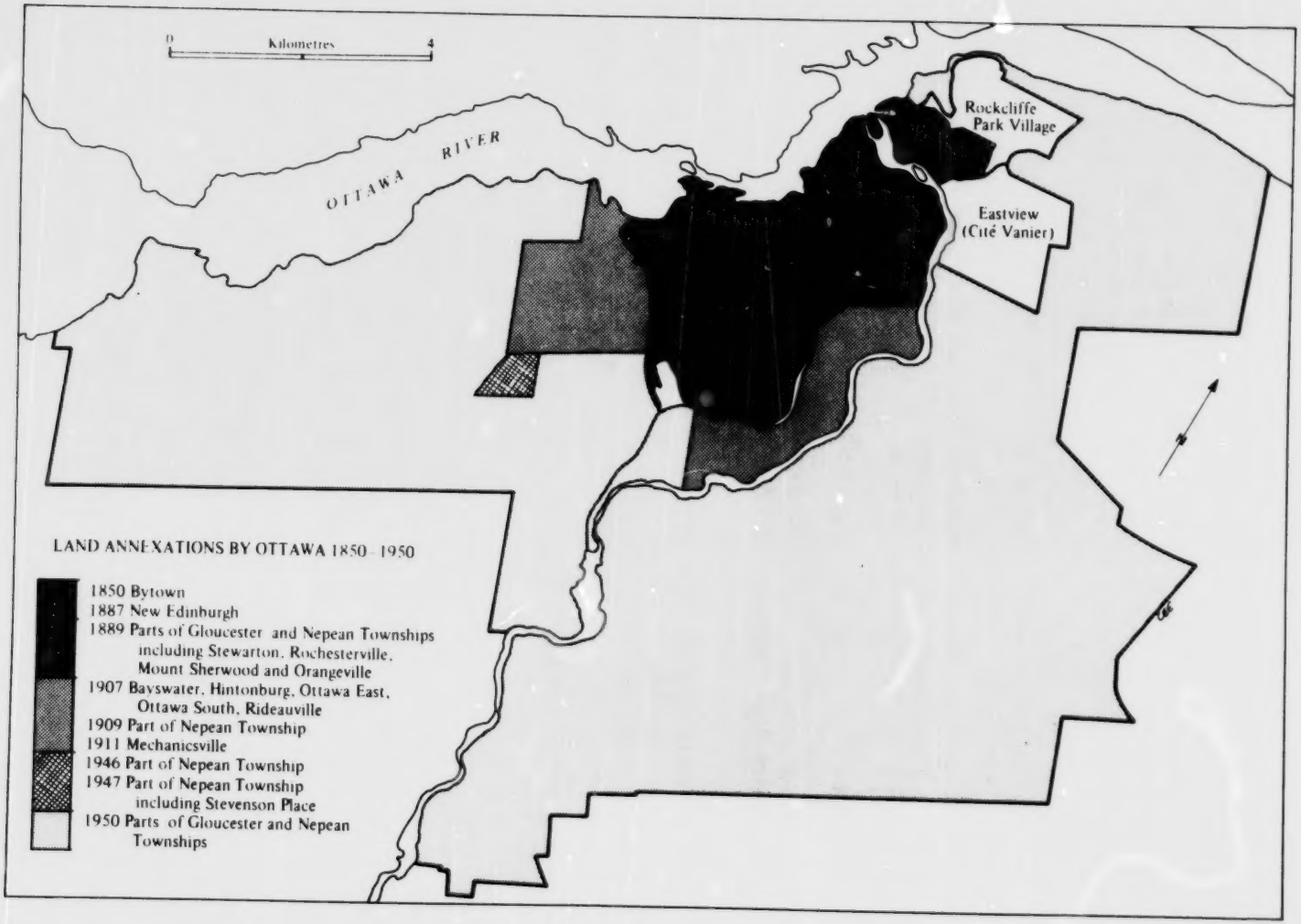
In Upper Canada, counties were originally electoral districts rather than municipalities, and for this purpose Carleton County first appeared in 1798. In local-government terms, the County had its origins in the District of Bathurst, established in 1822 with its judicial seat in Perth. In 1842 the District of Dalhousie, which included all the townships in what became Carleton County, was established with its official seat at Bytown. Finally the Baldwin Act of 1849, which set the pattern for rural local government in Canada West (later Ontario), established Carleton County essentially in the form that survived and prospered until 1969.

Over the first century until the 1920s, Ottawa's economic growth was based on services for the surrounding agricultural and lumbering communities in Carleton and beyond, and on industries, like saw-milling, which complemented government and transport. Industry subsequently declined in relative importance. By the end of the Second World War, Ottawa was very much a federal government town. More recently, service and knowledge-based enterprises have grown rapidly, although the federal government still represents by far the most significant corporate presence.

Until about 1960, the city limits of Ottawa were progressively expanded to include the land required by the growing urban population. The map on page 8 shows the pattern of Ottawa's annexations, which began with the Village of New Edinburgh in 1887 and concluded with very large transfers from Gloucester and Nepean Townships in 1950. Thus the federal capital, the Ontario portion of the urban area, and the City of Ottawa, all remained within essentially identical boundaries.

The surrounding townships, while characterized by lively and generally prosperous rural and village communities, were nevertheless an agricultural hinterland during this period. Although shifting steadily outwards from Parliament Hill, the municipal and social boundary between city and countryside remained clear. Establishment of the Greenbelt by the federal government in 1958 was apparently intended in part to preserve this distinction.

But shortly thereafter, it became evident that the dynamic of the capital's growth would not be constrained by the physical barrier of the Greenbelt. Nor could it be accommodated through further expansion of the limits of the City of



Source: **Taylor, John H. "Ottawa, An Illustrated History". The History of Canadian Cities Series. Toronto: James Lorimer and Company, and the Canadian Museum of Civilization, National Museums of Canada, 1986, p. 115. Reprinted by permission of the Canadian Museum of Civilization.**

Ottawa. The 1950 annexations were imposed over the vigorous opposition of the annexed, and left a legacy of bitter resentment, whose last echoes have not entirely died away almost 40 years later. The political price of any attempt to repeat this experience would have been enormous; Nepean and Gloucester were simply not prepared to revert to being rural backyards of the City of Ottawa. The metropolis escaped the confines of both the federal chastity belt and the "old" capital city.

That evolution seems certain to continue. For example, according to Census of Canada figures, the population of the City of Ottawa, together with the "islands" of Rockcliffe Park and Vanier, peaked in 1971; it has been stable, plus or minus 2%, over more than 20 years from 1966 to the present. The numbers are unlikely to change significantly for the predictable future.

Meanwhile, there has been substantial growth in the nearer surrounding municipalities, and more recently, in the outer ring of rural townships as well. Accordingly, the relative balance of population has steadily shifted. The 1986 census shows that the municipal City of Ottawa houses less than half the metropolitan population on the Ontario side of the river (as compared to 82% in 1951), and less than 40% of the population of the Census Metropolitan Area, which includes adjoining municipalities in Quebec. Collectively, the municipalities surrounding the old city have outgrown the parent and will continue to do so. Table 1 and the chart following it, show the statistical data. As a reflection of this growth, the cities of Cumberland, Gloucester, Kanata and Nepean have developed their services to standards appropriate for modern urban municipalities.

During the same period, the federal government expanded its central operations beyond the old City of Ottawa, building important installations in the surrounding municipalities and particularly in the adjacent communities in Quebec. The functional National Capital, the metropolitan area on the Ontario side of the river, and the City of Ottawa are no longer coterminous, but three distinct if overlapping entities.

This evolution goes beyond a simple matter of municipal boundaries. People value and identify with the city, village or township where they make their homes. On the other hand, when it comes to working, or shopping, or recreation, or visiting friends - in short, making a living and enjoying life - municipal or even provincial boundaries lose significance. People cross them without thinking about it. The media cover the whole metropolitan area. Each district has its distinctive character - some more distinctive than others - but in broad economic, social, cultural and functional terms, *the metropolis operates as an organic whole.* This is not to suggest that municipalities are unimportant, but only that those of us who are actively interested in municipal government may sometimes overestimate their significance to most of our fellow citizens.

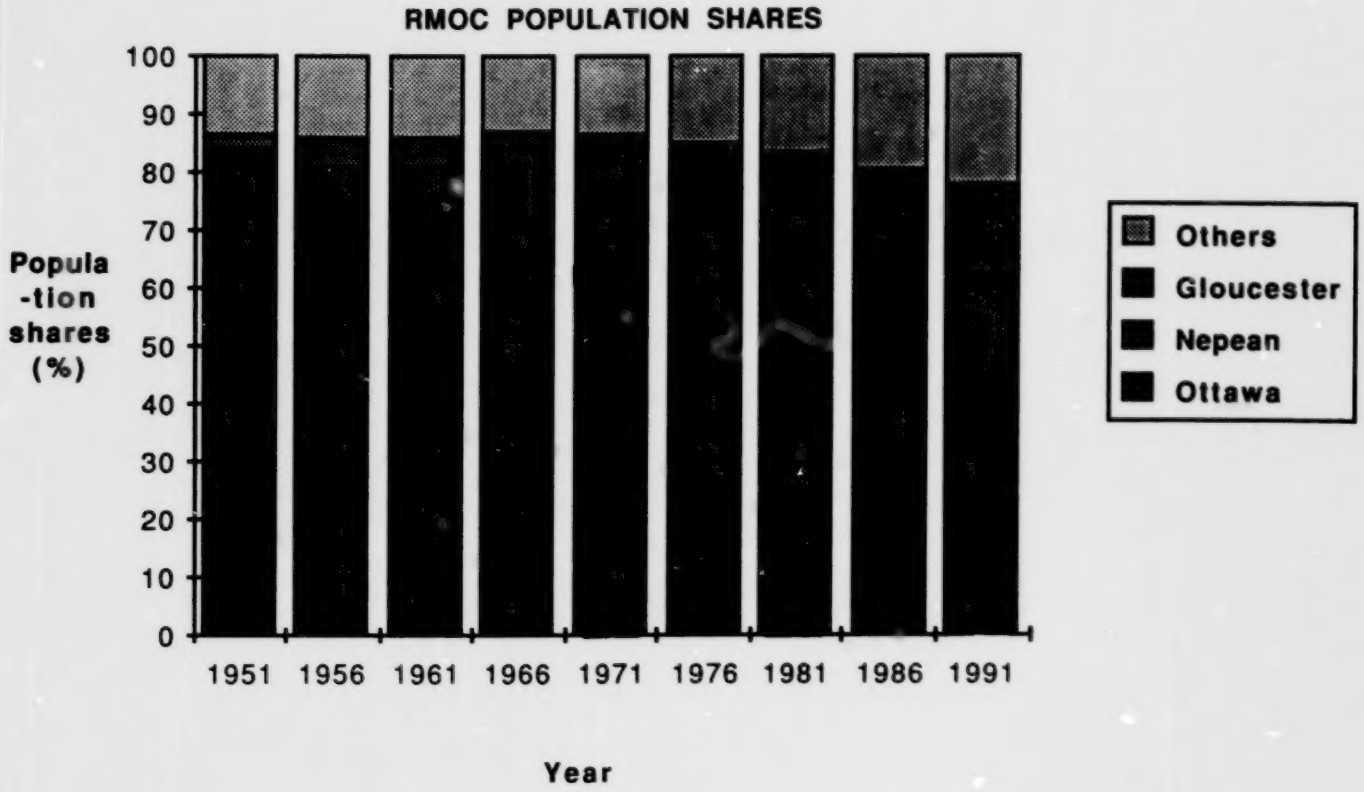
Table 1 : RMOC Population Census Years 1951 to 1986

Municipality	1951	% RMOC	1956	% RMOC	1961	% RMOC	1966	% RMOC	1971	% RMOC	1976	% RMOC	1981	% RMOC	1986	% RMOC	RMOC 1991 Forecast	%
Ottawa	202,045	82.03	222,129	77.33	268,206	74.83	290,741	70.28	302,341	64.06	304,445	58.50	295,163	53.98	300,763	49.58	306,500	46.19
Vanier	13,799	5.60	19,283	6.71	24,555	6.85	24,269	5.87	22,477	4.76	19,820	3.81	18,792	3.44	18,426	3.04	18,300	2.76
Rockcliffe Park	1,595	0.65	2,097	0.73	2,084	0.58	2,246	0.54	2,138	0.45	2,115	0.41	1,869	0.34	2,033	0.34	2,000	0.30
Cumberland	4,051	1.64	4,616	1.61	5,478	1.53	6,229	1.51	9,294	1.97	12,365	2.38	16,177	2.96	26,999	4.45	38,800	5.85
Gloucester	6,473	2.63	13,596	4.73	18,301	5.11	23,222	5.61	37,145	7.87	56,485	10.85	72,859	13.32	89,810	14.80	102,200	15.40
Goulbourn	2,664	1.08	3,347	1.17	4,869	1.36	5,878	1.42	9,457	2.00	13,755	2.64	9,559	1.75	12,303	2.03	14,700	2.32
Kanata (1978)*	710	0.29	824	0.29	968	0.27	1,886	0.46	5,822	1.23	8,020	1.54	19,728	3.61	27,519	4.54	36,600	5.52
Nepean	3,744	1.52	9,183	3.20	19,753	5.51	43,919	10.62	64,606	13.69	76,930	14.78	84,361	15.43	95,490	15.74	106,400	16.04
Osgoode	4,141	1.68	4,837	1.68	5,786	1.61	6,690	1.62	7,757	1.64	8,950	1.72	9,360	1.71	11,197	1.85	12,900	1.94
Rideau	2,749	1.12	3,131	1.09	3,647	1.02	3,828	0.93	4,893	1.04	8,660	1.66	9,052	1.66	10,271	1.69	11,400	1.72
West Carleton	4,327	1.76	4,201	1.46	4,763	1.33	4,787	1.16	6,001	1.27	8,905	1.71	9,929	1.82	11,828	1.95	13,700	2.06
RMOC TOTAL	246,298	100	287,244	100	358,410	100	413,695	100	471,931	100	520,450	100	546,849	100	606,639	100	663,500	100

Note: Some of the population increases/decreases are due in part to boundary changes since 1951.

Sources: 1951-86 Statistics Canada, Census of Canada.
Population of Census Subdivisions (Historical), Vol. 1, Table 2, Cat. No. 95-921
1991 Forecast: Planning Department, RMOC (Personal communication).

* Combined in 1978 to form what is now the City of Kanata.


RMOC POPULATION SHARES
Popula -tion shares (%)
100
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0
1951
1956
1961
1966
1971
1976
1981
1986
1991
Year
Others
Gloucester
Nepean
Ottawa

The Federal Presence

It is appropriate here to acknowledge the changing but continuous presence of the federal government as an overwhelming, usually benign, but largely independent player on the Ottawa metropolitan scene. National capitals are not like other cities, and the capital of Canada is no exception. For example, buildings and amenities that would elsewhere stand as evidence of *civic* awareness, pride and sense of self-worth, appear rather as *national* symbols in capital cities. These include museums, performing and visual arts centres, civic squares, major parks and parkways, and public buildings. Of course, the citizens of the capital benefit immensely from the presence of these facilities, which probably reach standards beyond the resources of other communities of similar size; but there is a social cost to be recognized.

Montreal has its Mountain and its Floralies; Toronto has its Islands, Nathan Philips Square and O'Keefe Centre; Vancouver has Stanley Park, civic theatres and Kitsilano Beach. Ottawa-Carleton has what? Even the Congress Centre, which was built by the Regional Municipality, was transferred to the provincial government (for good financial reasons).

Unfortunately, the ability to rely constantly on other levels of government tends to produce an attitude of dependency. Following public opinion, local public and private-sector institutions in Ottawa-Carleton have been less enthusiastic than their counterparts in other parts of the country about investing their own money in civic amenities. In Nepean, the Sportsplex, Walter Baker Centre, and new city hall/library/civic theatre complex are exceptions to this general statement. But their small scale, relative to the federal institutions, underlines the pre-eminence of the latter.

The involvement of the federal government in Ottawa-Carleton goes well beyond symbolism, of course. Its very extensive land-holdings in the Region are beyond the legal reach of any provincial or municipal legislation or policy. This provides the federal government with influence amounting often to an effective veto on the planning and installation of service infrastructure like roads, water mains, waste-disposal facilities and even snow-dumps. Municipal governments in the capital must also meet special requirements, for example in providing security to foreign representatives, which are not faced by other municipalities in the same degree.

This description is not intended to be critical of the federal authorities; it simply illustrates a difference in perspective between a "National Capital" on the one hand, and a "place where people live" on the other. Both perspectives are valid. As a practical matter, the federal and regional governments cannot avoid sharing responsibility for the planning and servicing of Ottawa-Carleton. It would be better if they went about this openly and cooperatively, each sympathetic to the other's needs, rather than acting in isolation, as has occasionally occurred in the past.

The Provincial Presence

The attitude of the Ontario government, at least as it is perceived in Ottawa-Carleton, is the corverse of the federal attitude. While the federal presence is necessarily large in the capital, the provincial presence and interest in the second-largest metropolitan centre in Ontario seems disproportionately small. As long as the constitutional proprieties are observed, Toronto seems content in most matters to let the government of Canada carry the ball.

It is not suggested that this is a matter of provincial policy; it probably has more to do with "out of sight, out of mind". Unlike much of the rest of the province, Ottawa-Carleton is not entirely within the Toronto orbit. It stands partly on its own, and for many purposes relates as closely to Montreal and neighboring United States centres as it does to the provincial capital. In addition, federal public institutions meet some local requirements - for example, for museums and other cultural facilities - with which the Ontario government would be involved elsewhere.

Aggregate data is lacking to quantify this conclusion, but some specific cases illustrate it. For example, it has taken a great deal of pressure to secure a provincial commitment to an adequate highway - not to be completed for some years yet - linking the capital of Canada with the New York road system and the economic and political capitals of the United States. A number of provincial ministries have elected to establish their principal regional offices for Eastern Ontario in small cities, rather than in the second metropolitan area in the province. Grants from the Ontario Arts Council are seen as flowing disproportionately to metropolitan Toronto. And so forth.

In summary, the economic and political situation of Ottawa-Carleton is unique as it relates to both the senior levels of government. This fact must be taken into account in considering the roles and requirements of local government in the Region.

The Emergence of Regional Governments in Ontario

The establishment of the Regional Municipality of Ottawa-Carleton in 1969 was not an isolated event. Indeed, the approach taken to designing the Region's structure, and to allocating responsibilities between the Region and the individual municipalities in Ottawa-Carleton, should be seen in the context of Ontario government policy in the mid-1960s.

During the period when urban development was escaping the confines of the Ottawa city boundaries and the Greenbelt, provincial policy came to recognize the difficulties posed by growing metropolitan centres - not only in the Ottawa area, but in other parts of the province as well. The old separate municipalities were obviously inadequate to cope with the administrative, financial and political demands created by the rapidly expanding urban populations, and a good deal of thought was given to finding solutions. An annexationist policy was not attractive; it would have been most unpopular, and

very large municipalities were unlikely to be sensitive to small-scale neighborhood and community interests. The latter had come to assume a political importance in the 1960s which governments could no longer ignore.

In response, Ontario was the innovator, at least in Canada, in developing the concept of two-tier municipal governments to provide a framework for metropolitan expansion. The two-tier concept permitted more coherent land-use planning, establishment of a sufficiently broad financial base to carry the necessary capital costs, planning and operation of consolidated services such as transit, arterial roads, water supplies and waste disposal, and more equal sharing of the financial burden among richer and poorer municipalities across the metropolis.

The establishment of Metropolitan Toronto in 1954 set a precedent. Accordingly, the province had at least one model for action in the mid-1960s. At that time, the Minister of Municipal Affairs announced a number of local government reviews in places like Ottawa-Carleton, to analyse the process of urban growth in specific areas and make recommendations for reform.

The work of these specific review commissions, like the Ottawa, Eastview and Carleton County Local Government Review (the Jones Commission) which reported in 1965, was paralleled by the massive study of the Ontario local government system undertaken by the Ontario Committee On Taxation (The Smith Committee). This Committee's report, published in 1967, concluded that a major overhaul was required in the structure and financial base of Ontario municipalities.

The Smith Committee identified two essential characteristics of local government: service and access. It then proceeded to outline five criteria for restructuring the Ontario local government system. These were: a community of interest based on socio-economic indicators; a balance of interests with no one interest dominating; an adequate financial base; sufficient size to achieve economies of scale; and boundaries which facilitate maximum inter-regional cooperation.

At least in word, the provincial government embraced the ideas of the Smith Committee regarding local government organization. In 1968, it published a policy document titled *Design For Development: Phase II*. That document signalled the province's intention to reorganize selected local governments in the province in line with the precepts of the Smith Committee.

In retrospect, though, it appears that the criterion of popular access has been met less effectively than the criterion of service delivery.

The policy statement did not formally commit the province to using the two-tier model of reform in every case. But the fact that this model was uppermost in the minds of provincial officials is suggested by the inclusion of recommended population thresholds for regional governments and lower-tier units. Thus, by the end of 1968, the stage was set for the establishment of regional government structures in areas like Ottawa-Carleton. As the first regional government to be announced, Ottawa-Carleton was the prototype.

The model that finally emerged was reflected in the Regional Municipality of Ottawa-Carleton Act of 1969, and in broadly similar legislation which established 10 other regional municipalities, mostly in southwestern Ontario.

Within Ottawa-Carleton, several rural municipalities were consolidated in 1973. The City of Kanata was created from the old Township of March and parts of Nepean and Goulbourn in 1978. Other amendments to the Act have been essentially "housekeeping"; the most important was the transfer to the Region of responsibility for the bus system (OC Transpo) in 1972. These changes apart, the structure and responsibilities of the Regional Government remain in 1987 essentially similar to the arrangements introduced in 1969.

3 : The Regional Government in 1987

Composition of Regional Council

The present Regional Council includes 32 members, (plus the chairman). Almost all of them are elected primarily to serve in other capacities.

Eleven councillors are mayors of area municipalities. Fifteen are Ottawa aldermen; the entire Ottawa City Council sits on Regional Council. Three are Nepean councillors selected by the electorate of the whole city to serve on both councils. Two are Gloucester aldermen selected by their City Council to serve also at the regional level, and one is a Vanier alderman chosen in the same manner by his council colleagues.

Table 2 shows this data, together with the 1986 census and estimated 1991 populations of the area municipalities, and the average number of citizens represented by each councillor.

It is obvious that the population changes discussed earlier, combined with the fact that the area municipalities vary greatly in size, have resulted in serious anomalies in representation on Regional Council. Even if it is accepted that the voters of each municipality are entitled to at least one representative - and this seems reasonable - the municipalities whose citizens are entitled to more than one representative are out of proportion to each other, in terms of the average number of voters standing behind each councillor. Modifications to reduce these anomalies seem clearly required and will be developed later in this report.

Regional Chairman

At the beginning of each three-year council term, a chairman is chosen by the 32 council members. The chairman is not necessarily a member of council. Indeed, if the councillors choose one of their colleagues, his seat is automatically vacated and a by-election has to be held. To date, both regional chairmen, although former members of council or of the predecessor Carleton County Council, have not been serving as councillors at the time, and no by-elections have been required.

Like any other elected official, the chairman is accountable to those who elected him. This means the 32 council members, most of whom, in turn, appear on council by virtue of their election primarily to serve elsewhere. Thus there is no direct line of accountability from the regional chairman to the voters. There is an indirect line of accountability, but it is obscure and in practice ineffective. There is evident and widespread public dissatisfaction with this arrangement.

The system does, however, offer some advantages. Regional councillors are not limited in their choice of the individual they think can best preside over their deliberations and meet the very demanding requirements for the chief executive officer of the Regional Municipality. In addition, there is no

Table 2 : Current Regional Council Structure

Municipality	1986 Population	Regional Councillors	Population per Councillor (1986)	1991 Estimated Population	Population per Councillor (1991)	Method of Appointment
Cumberland	26,999	1	26,999	38,800	38,800	Mayor
Gloucester	89,810	3	29,936	102,200	34,100	Mayor + 2 chosen by City Council
Goulbourn	12,303	1	12,303	14,700	14,700	Mayor
Kanata	27,519	1	27,519	36,600	36,600	Mayor
Nepean	95,490	4	23,873	106,400	26,600	Mayor + 3 elected at large
Osgoode	11,197	1	11,197	12,900	12,900	Mayor
Ottawa	300,763	16	18,798	306,500	19,200	Mayor + all 15 aldermen
Rideau	10,271	1	10,271	11,400	11,400	Mayor
Rockcliffe Park	2,033	1	2,033	2,000	2,000	Mayor
Vanier	18,426	2	9,213	18,300	9,200	Mayor + 1 chosen by City Council
West Carleton	11,828	1	11,828	13,700	13,700	Mayor
Chairman	-	1	-	-	-	Chosen by Regional Council
TOTALS	606,639	32 + 1		663,500		

Source: Population figures from Table 1.

possibility of deadlock between the chairman and the council; in the event of disagreement, the council will always win. Any sensible chairman knows this and conducts himself accordingly, so in practice deadlock does not occur.

The chairman is the only full-time regional councillor. Because of this, and because other councillors' primary loyalties are to their municipal governments, he carries a disproportionate share of the *perceived* responsibility for the policies and actions of the regional government. The chairman appears all-powerful, although he is not nearly as powerful as he appears.

Regional Councillors

The other members of council typically devote between 20% and 30% of their municipal time to regional government matters. This estimate is derived from information provided by all the mayors and some other regional councillors during my interviews with them. It is confirmed by a study of the way Ottawa aldermen allocate their time, which was undertaken earlier this year by the Hon. John Reid, P.C., in a report prepared for the Ottawa City Council on the remuneration of the mayor and aldermen. From the regional councillor's point of view, this time allocation is reasonable and understandable; re-election depends primarily, after all, on performance at the lower tier.

Since all regional councillors are required to serve two governments, and their primary concern is not the regional one, they inevitably tend to give great weight to lower-tier preoccupations in regional debates. Members of the regional council are often accused of "parochialism". The word is too harsh; councillors really try their best to do justice to all their responsibilities. Nevertheless, because of the system itself, it is inevitable that where local and regional interests conflict, members of council other than the chairman will tend to come down on the local side.

It is questionable whether responsibility for a $600-million annual budget, and for planning and policy of critical importance to the whole Region, should be left to councillors whose primary preoccupations rest elsewhere.

The operating style of the Regional Council is very different from that of a lower-tier municipality. This is because councillors have divided responsibilities, and perhaps also because of the complexity and financial magnitude of the issues involved. The agenda is set by the regional bureaucracy, very largely in reaction to the course of events. Initiatives by individual councillors or groups of councillors are rare. Decisions are typically based on analyses and recommendations developed and defended by very capable professional staff. The results may be generally satisfactory in operational terms, but the council does not manage the business of the regional municipality with the same hands-on control as a lower-tier council manages the affairs of the city or township.

Committees

Much of the real work of the Regional Council is carried out in committees. The full council serves largely as a board of review. Unless very contentious and divisive issues are at stake, the council will normally endorse, with dispatch and little debate, the recommendations from its committees.

The major standing committees are: the Executive Committee, which deals among other things with finance and administration; the Social and Health Policy Committee; the Transportation and Works Policy Committee; and the Planning Committee. Other standing committees are responsible for homes for the aged, arts support, and audit. In addition, special committees are frequently appointed. In principle, each member of council serves on at least one, and no more than two, of the major standing committees. The committee structure was reorganized three or four years ago and, within its limitations, it works reasonably well.

The committee system has, however, serious limitations. Members lobby to serve on those committees dealing with subject matter of particular importance to their lower-tier preoccupations; indeed, it would not be productive to require people to serve on committees in which they have little interest. In consequence, it is very difficult to maintain a regional balance, and a full regional perspective, in each of the committees. The Planning Committee, for example, tends to be predominantly suburban and rural, while the Social and Health Policy Committee finds it very difficult to recruit members from beyond the Greenbelt. The recommendations coming from the committees thus tend to reflect a geographical and social slant.

Council members tend to become expert in the subject matter considered by the committees on which they serve. However, because of the severe pressures on their time, and because they have no assistants to help with regional work, they tend to be not at all knowledgeable about many important and expensive matters processed through other committees. Accordingly, the rationale for many decisions ostensibly taken by the full council is fully understood only by the minority of councillors who happened to serve on that particular committee; the others really have no option but to follow their colleagues. Each member of council thus shares public responsibility for important decisions that he has had no time to study fully, or indeed to study at all.

Assessment of the System

We now have a system of regional government in Ottawa-Carleton that is almost 20 years old. On that basis, one might be tempted to describe it as a mature system. Certainly, the Region has developed a demonstrated capacity to deliver a variety of services in a complex regional setting. It has also taken up the challenge of pacing the extension and improvement of services, in part through the exercise of its responsibilities for land-use planning and capital financing for the region, and through its decisions on the location and phasing of major public infrastructure such as the transitway system.

However, the Region remains very immature as a political entity. This lack of political maturity has a debilitating effect on the Region's efforts to perform some of its functions (such as land-use planning) in an effective manner.

There are at least three major political functions that the Region should perform in order to serve its population well. *First*, it should serve as a focal point for the public debate and resolution of major issues affecting the political, social and economic development of Ottawa-Carleton. In this context, the words "public debate" should be highlighted. *Second*, the Region should serve as the forum for the exploration of regional issues in a manner that is sensitive to local concerns. *Third*, the Region should be active, through its politicians, in articulating regional interests in the inter-governmental context and with other key reference groups, such as the business, arts and volunteer communities.

There are several reasons why the Region does not measure up as a mature government entity - why we have more of an administrative agency than a public government at the regional level. Some of these reasons relate to the public's understanding of the Region. Others relate to the situation in which regional councillors find themselves.

From the standpoint of the public, there appears to be very limited understanding of the role of the Region as a government, or of its potential to make a positive contribution to life in the area. This stems in part from the complex system of selecting regional councillors in some local municipalities, and from the general blurring of local and regional concerns in the public's assessment of regional councillors, regardless of how they are selected. The fact that the Region and local municipalities share responsibilities both with each other and with other governments in areas like roads, sewers, land-use planning, economic development and enhancement of the built environment also contributes to public confusion.

For example, from the corner of Colonel By Drive and Hawthorne by the Pretoria Bridge, you can see four different road jurisdictions within 100 metres: the Parkway (N.C.C.), the Queensway (provincial), Hawthorne (regional), and Graham (City of Ottawa). The Rideau canal under the bridge is also federal, but within the responsibilities of Parks Canada rather than the N.C.C. The bridge itself is regional.

For members of Regional Council, their office seems to be fraught with frustration. Regional responsibilities have to be juggled with responsibilities related to their respective local councils. The fact that Regional Council seats are gained only through election to the local council places a certain priority on acting as a champion of local causes and interests, rather than giving priority to regional work and taking a regional view. Finally, regional councillors have no dedicated administrative or analytical support to assist them in handling the mass of work generated for the Regional Council's consideration.

These weaknesses in the current system of representation and accountability at the regional level frustrate the public and council members alike. They also have the effect of insulating the administrative operations of the Region from public debate. This gives rise to pre-eminence of the staff of the Region in determining its direction. While staff exercise this mandate-by-default with considerable integrity, the ultimate effect is that the full development of the Region as a public government is precluded.

Changes in the present system of representation and accountability are therefore warranted, so that the Regional Municipality of Ottawa-Carleton may carry out its full political role as well as its service functions.

4 : The Regional Council

The size and structure of the Regional Council, and the method of electing it, must be considered before discussing the issue of how the council acquires a chairman.

The council is the body that carries the final responsibility for policy, budget and service delivery. The buck must be made to stop there, even though the indirect nature of the present system makes it tempting (and often possible) for the council to pass the buck to the chairman, the N.C.C., the provincial government or the lower tier. In addition, the composition of the council will determine in some measure the practical options for the selection of its presiding officer, the regional chairman.

Criteria to be Met

The aim must be to design a council that will represent both the lower-tier corporations and the voters of the Region, will be accountable, and will be efficient in discharging its responsibilities. The notion of "efficiency" here has several dimensions: the council must be effective in policy development; in monitoring service delivery and introducing changes as required; in advocating the regional interests in negotiations with other levels of government; and in providing leadership to the Regional Municipality as an expanded community. At the same time, it must fairly represent the geographic distribution and socio-economic diversity of the population.

Council Size and Structure

General Factors

It is sometimes argued that the present council is too large, that there are too many politicians, that smaller councils work better or are more efficient. To the best of my knowledge, this perception is not supported by any very persuasive evidence.

Obviously, there is some point at which a council begins to become unwieldy: where time constraints limit the opportunities for members to enter the debate and speak on subjects of special interest to their constituents, and where some form of party system is required to organize the numbers of councillors involved.

However, experience here and elsewhere demonstrates that a council of 32 members (the present size) or even somewhat larger, need not encounter these difficulties. After all, the most important criterion for judging the effectiveness of any council lies in the quality of its decisions. There is no compelling reason to conclude that the decisions would be any better or worse if the council were limited to 20 members on the one hand, or expanded to 40 members on the other. A second important criterion is the public accountability of councillors for those decisions, and the same comments apply.

There are advantages in a relatively large council - large within reason. It makes it possible to spread the work, offers wider opportunities for citizens to

assume responsibility in civic life, permits readier access to a councillor for any citizen, and makes it possible to include a diversity of representation for a pluralist community.

In Ottawa-Carleton, the last of these considerations is particularly important. The number of area municipalities, the Region's linguistic character and geographical extent, and the profusion of distinctive communities, could not adequately be reflected in a very small council.

Cost Factors

A related consideration has to do with the cost involved. It is often suggested that a large council is "too expensive", but this contention simply does not stand up to analysis.

An estimate of the current (1987) cost of the council appears in Annex 3. This is a general-order estimate; as indicated, some of the numbers are quite soft, but they are sufficiently revealing for the present purpose.

Two conclusions are immediately apparent from these calculations:

1) The costs of decision-making through the council system are a very small proportion of the total amounts of money involved in those decisions. The current regional budget is running at about $600 million a year; the all-in estimated costs of operating the council are about $2.6 million, or one half of 1% of the total budget. It is obvious that even a slight improvement in the quality of decisions would justify a substantial increase in investment in the decision-making instrument.

2) Most of the costs of operating the council are independent of its size. These expenditures would be required whether the council had 10 members or 100. The current incremental cost to the public purse of increasing the size of the regional council would amount to only about $20,000 a year for each additional member. While this is a significant sum in terms of a year's wages, and while waste of even small sums of public money is not to be condoned, the fact remains that the cost for each additional councillor is less than 1% of the total cost of operating a council. It is insignificant as a proportion of the budget for which the council is ultimately responsible.

The conclusion from this analysis is that cost is not a significant factor in considering the appropriate size of the Regional Council.

Representation Factors

i) Population

It is desirable that any electoral system be designed to remain in place for some time, and to accommodate population changes without extensive disruption. Candidates and voters both become accustomed to the boundaries, and adjust their planning and thinking accordingly. In the balance of this chapter, I have

consequently taken account not only of the 1986 census results, but also of forecasts of population numbers and distribution in 1991, which will be the last year of council's term.

Table 1 therefore includes estimates provided to me by the RMOC Planning Department, showing the expected population of the area municipalities in 1991. These figures differ slightly from earlier estimates, since they are based on the results of the 1986 census, which have only recently become available. Separate forecasts, prepared through different methods of calculation by officials in some of the area municipalities, tend to confirm that these numbers are probably about right. If the numbers err, they seem more likely to be low rather than high for the four most rapidly growing cities.

The estimates show that the regional population is likely to grow by about 9% over the five-year period from 1986 to 1991. The City of Ottawa will increase slightly in absolute terms, in consequence of recent rezoning for residential purposes of land previously intended for industrial use. This is the last substantial tract of available land within the city boundaries. Despite this, the population of Ottawa will continue to represent a diminishing proportion of the total population of the Region, declining in five years from 49.6% to 46.2%. The largest absolute growth is expected in Gloucester (13,000 additional people). In percentage terms, the rapidly growing municipalities of Cumberland and Kanata are expected to rack up impressive increases of 44% and 33% respectively.

The distribution of population within the Region, and other factors, severely limit the practical options for establishing the size and source of the Regional Council. Several hypotheses have been considered. To avoid overloading this text with technical considerations and blind alleys, the mathematical calculations of the various models are set forth in Annex 2, for the record and for those who may be interested in them.

ii) Weighted voting

It has been suggested that, rather than trying to establish electoral districts with roughly equal populations, a system of weighted voting might be introduced into the proceedings of the Regional Council. Under such a system, individual councillors would have multiple votes, or fractional votes, depending on the size of population they represent. There is precedent: a simple form of weighted voting is used in county councils in Ontario. Various more or less sophisticated schemes have been developed and proposed for the Regional Municipality of Ottawa-Carleton.

Technologically, such an arrangement is quite feasible. When it came time to vote, each councillor could simply press a button on his or her desk, and a computer could be programmed to record the yeas and nays, show who voted which way, calculate the weights given to each vote, post the result on a big screen and print it out - all in an instant.

Nevertheless, I do not recommend a solution along these lines. There are logical difficulties: for example, in establishing the weights to be accorded

to mayors and other councillors elected at large, as distinct from those elected from wards. There are also some procedural problems: for example, in applying weighted voting to committee meetings, where much of the most important council work is done, and where it would not be desirable for one or two members alone to control the recommendation that went forward to the full council. In addition, the presence or absence of highly weighted members at meetings would have a disproportionate influence on any given decision, while there would be little incentive for lowly weighted members to attend at all.

More significantly, if less tangibly, the sense of collegiality which is very important to the effective working of any council would be compromised. Weighted voting would tend to create - and to be seen by the public as creating - groups of first - second - and third-class councillors. Nobody wants to be a third-class councillor, or to be represented by one. In fact, it is plain that the contribution of any councillor is not related to the number of people in his or her constituency. Finally, weighted voting would introduce yet another complication for the public, who have more than enough difficulty now in discovering how regional decisions are made, and who should be held responsible and accountable for them.

iii) Revenue criteria

It has also been argued that, in addition to (or instead of) weighting councillors' votes according to population, weight should be given to revenue criteria such as equalized assessment. Thus the municipality with the greatest assessment would secure more seats on council than population alone would justify. This line of thinking probably influenced the Ottawa City Council in its recent unanimous recommendation that the City retain half the membership of Regional Council, even though it now houses less than half the Region's population.

I do not accept this idea. It is reasonable that each municipality should place at least one representative on council (the mayor), and that populations qualifying for more than one councillor should be represented according to numbers. But it is not reasonable to compromise those principles by trying to include other representational criteria as well. It has surely been an acknowledged principle, for the past century at least, that the votes of the rich count for no more than the votes of the poor. Money may talk, in government as elsewhere, but it does not and should not vote.

iv) Inclusion of the lower-tier mayors

No matter how the other councillors are elected, it is essential that the 11 mayors of the area municipalities continue to serve on the Regional Council.

The mayors are required as representatives of the corporate components of the regional system - the municipalities as such - rather than as direct representatives of the electorate. In the planning and delivery of many municipal services and in the establishment of common negotiating positions, the activities of the Regional Municipality on the one hand, and of the cities and

townships on the other, must complement each other and mesh closely. Neither level of government can operate effectively without sensitivity to the concerns of the other.

It is essential that this intergovernmental liaison be maintained in public and at the political level; it is not enough to leave it to committees of officials. If the lower-tier political leadership were not involved, a very elaborate mechanism of bureaucratic consultation would be required. In that event, the potential for frustration, duplication, battles over territory and wasteful delay would be very great indeed.

Because their primary allegiance lies with their municipalities, and because of the time required to discharge their city or township responsibilities adequately, the mayors should not be expected to play leading parts in regional government. At least for the mayors from the cities, their role is primarily inter-municipal liaison. The other councillors should normally assume committee chairmanships, establish policy and budget, and answer to the public for their individual and corporate performance.

It has been suggested in the course of my consultations that while the mayors should have a place at the council table, they should not have a vote, at least on policy and budget matters. I do not endorse this proposal. A councillor without a vote is like a fiddler without a tune; he will not turn up to perform, and nobody would take any notice of him if he did. In addition, mayors from the smaller municipalities will be required to serve both as corporate and as popular representatives on Regional Council.

Conclusion Concerning Council Size and Structure

Accommodating all of the above requirements into a model for the size and structure of Regional Council leaves little room for choice. Some technical factors relating to the organization of elections and election campaigns must also be taken into account. These factors, and the mathematical calculations and illustrations, are outlined in Annex 2 of this report for those who may be interested in the detail.

The conclusion from all this, in summary, is that *where the population of a municipality warrants more than one member (the mayor), then the additional members on the Regional Council should be apportioned to provide for representation by population.* The best fit with the population numbers as revealed by the 1986 census and the 1991 forecast would require 25 additional members, as shown in Table 3. This would give a council of 36 members - an increase of three over the present arrangements, assuming that on the new council the chairman is elected from among the councillors and remains a member, rather than being appointed from outside.

Implications

In this recommended allocation of regional seats, Vanier would lose a representative. I am sensitive to the concern that this "lost" representative would almost certainly be a francophone, and that the francophone population in

Table 3 : Recommended Size and Structure of Regional Council

Municipality	1986 Population	Mayor	Additional Councillors	Total Council	Population per Councillor (1986)	1991 Estimated Population	Population per Councillor (1991)
Cumberland	26,999	1	1	2	13,500*	38,800	19,400*
Gloucester	89,810	1	4	5	17,362*	102,200	20,400*
Goulbourn	12,303	1	0	1	12,303	14,700	14,700
Kanata	27,519	1	1	2	13,760*	36,600	18,300*
Nepean	95,490	1	4	5	19,098*	106,400	21,300*
Osgoode	11,197	1	0	1	11,197	12,900	12,900
Ottawa	300,763	1	15	16	18,798*	306,500	19,200*
Rideau	10,271	1	0	1	10,271	11,400	11,400
Rockcliffe Park	2,033	1	0	1	2,033	2,000	2,000
Vanier	18,426	1	0	1	18,426	18,300	18,300
West Carleton	11,828	1	0	1	11,828	13,700	13,700
TOTALS	606,639	11	25	36		663,500	
For municipalities where numbers warrant more than one representative (* in table above):							
Median population per representative					16,299*		19,800*
Range from median, in %					±17.17%		±7.6%

Note: The current (1985) population range among Ottawa wards exceeds these limits:
Largest (Riverside) 28,250; Smallest (Wellington) 15,850; Median 22,050; Range ±28.12%

Source: Population data carried forward from Table 1.

the Regional Municipality tends to be under-represented on the council. On the other hand, the principle that municipalities entitled to more than one member should be represented according to population seems sound. Skewing the electoral system in an attempt to produce a particular result, no matter how welcome that result might be, inevitably introduces other anomalies and is always difficult to defend. Experience indicates that other constituencies elect strong francophone councillors, and that this trend is likely to continue.

Among current regional councillors, the burden of regional work falls most heavily on the mayors of Cumberland and Kanata. Because of the planning and service infrastructure requirements of their rapidly developing cities, there is much more day-to-day regional involvement in their overall responsibilities than for other mayors, either from more established municipalities or from more rural ones. Unlike their counterparts from Gloucester and Nepean, who face many of the same challenges, the mayors of Cumberland and Kanata currently have no fellow regional councillors to share the workload. The population forecasts for 1991 justify a second councillor from both these cities. In recommending that these members be added now, I have been influenced more by the demography than by the workload problem; but I suggest that it is reasonable to make the changes a little in advance of the population actually being in place, since much of the work entailed must be done now.

Service at One or Both Tiers?

The remaining question to be resolved is whether the 25 councillors who are not mayors should be elected to serve on both regional and local councils, as at present, or whether they should be elected to serve on the Regional Council only. Very strong views have been expressed on both sides of this issue. Generally speaking, regional councillors who are not mayors strongly support the continuation of present arrangements. Meanwhile the general public, including very well-informed observers who do not now hold regional office, support with equal sincerity and vigor the principle that regional councillors should serve only at the regional level. Since there is no categorical "right answer" to this dilemma, the following sections attempt to summarize the two positions objectively.

Service at Both Tiers

Service at both tiers provides that each City of Ottawa elector has one representative for all municipal purposes. Residents of other municipalities have councillors concerned with local matters as well. It must be acknowledged that most citizens have very little patience with the organizational complexities of local government, however it may be structured. They take municipal services for granted. As long as abundant good water comes out of the tap, the snow is ploughed quickly, and they do not feel threatened by unwanted intrusions in their neighborhoods, they simply have better things to do with their time. Having elected a representative in whom they have confidence, they are content to leave their municipal interests in his or her hands without bothering about whether any particular service is provided by the regional government, the local government, the Transpo Commission, the Children's Aid,

the Convention Bureau, the Conservation Authority, or any of the other agencies associated in some arcane way with municipal government. This attitude may be deplorable, but it is plainly a fact of municipal life.

Aldermen and councillors taking this view also make the related point that many constituency problems and projects inevitably involve both the regional and the local government. A simple example is a needed intersection improvement where a local street meets a regional road. The ability to intervene simultaneously and with authority at both levels is very convenient in getting results.

That point also has substance, although it relates much more to parish-pump issues than to the broad regional policy and expenditure decisions which have far greater long-term importance, socially and financially. The difficulties clearly experienced by the council in focusing its attention, and the public's attention, on these complex and expensive questions is a primary shortcoming of the present system.

Some current regional councillors have suggested that service on only one council would not provide enough work to justify full-time political activity, at the level of either city alderman or regional councillor. In this regard I suggest that there is no special merit in full-time service for its own sake (or in part-time service for that matter). The criterion lies in the quality of the decisions to which each councillor contributes, and in the accountability of the councillor for his or her part in those decisions. It is relevant also that at present, no popularly elected officials devote their full time, or even their full municipal time, to regional government.

If the present system is maintained with the Regional Council size suggested in Table 3, the total number of elective offices on municipal councils as a whole would not change significantly. Supporters of two-tier service see this as an advantage. But in my view, the case is not very persuasive. As discussed earlier, I do not think that the public interest is necessarily served by limiting the opportunities for elective service by citizens willing to contribute to their community.

The difference of opinion on this whole question of two-tier representation turns partly on different perceptions of the trade-off between efficiency and accountability. Generally speaking, aldermen do not see accountability as a major problem. They know that they are responsible, dedicated and hardworking people who spend many long hours with the public, and they are very conscious that they can be replaced at re-election time. Accordingly, their primary concern is to maintain a system that enables them to serve their constituents as effectively as possible. This attitude is widely held; for example, the Ottawa Council recently went on record, by a vote of 10-3, to urge that the present system of service at both tiers be retained. Regional councillors/aldermen from other municipalities have stressed the same point in discussions during this phase of the Review.

Service at Regional Level Only

On the other hand, the weight of public opinion just as clearly comes down on the side of service at the upper tier only, even though all the implications may not be fully understood. The public sees the regional government as an extravagant giant dancing to its own tune, while the citizens pay the piper. There is evident public frustration. It arises primarily from people's sense that they have no way to exercise control, or to participate meaningfully in decisions that affect their lives and pocketbooks.

When councillors serve at both tiers, regional issues will always take second place in the allocation of their time, attention and political priorities. As discussed earlier, this is a feature of the system and not of the quality of the individuals concerned. Since the regional seat simply comes with the territory for a mayor or alderman (like service on the Library Board or the Central Canada Exhibition Association), they cannot be expected to make it their highest priority. Reputation and re-election turn on performance at the city or township level, and politicians can scarcely be blamed for directing their efforts accordingly.

Regional issues are seldom, if ever, decisive in municipal election campaigns. Indeed, in some campaigns they are scarcely mentioned. In other constituencies, the appropriate winning stance is to appear as a valiant champion of the homeland against the incursions of the regional enemy. As *The Ottawa Citizen* put it ironically but not inaccurately in a recent editorial: "Everyone knows that the region's job is to serve as a scapegoat for politicians in the 11 member municipalities" (November 28, 1987).

Once the election is over, the regional government is left with no council members other than the chairman who have a clearly defined and inescapable responsibility for taking decisions and defending them before the public. In practice, the defence is left to the chairman, who has no electoral legitimacy; and frequently also to the professional staff of the Region, who perforce must fill the vacuum, even though it is inappropriate and usually ineffective for public servants to engage publicly in debates with politicians.

While not entirely solving the problem, one-tier service would also improve the accountability of boards and commissions on which regional councillors serve. The reporting line back to the electorate would be shorter and clearer.

One-tier service would also permit a better solution to the problem of securing a regional chairman. For a full explanation of this argument, please see the following chapter.

In summary, one-tier service would involve substantial modifications to the present system and require some time for adjustment; but its proponents see it as the only effective way to establish a council that can be held accountable for policy and service delivery of benefit to the metropolitan area as a whole.

Conclusions Concerning Service

The two positions set forth above both have validity. Any choice between them must be "on balance", and not categorical. If service at both tiers were retained, the present arrangements could be adjusted to provide for more equitable representation through relatively minor amendments. Peace and tranquillity provide persuasive and often sound guidance for policy, in municipal government as elsewhere. Unless there is a compelling reason for change, it is wiser to leave things as they are: "If it works, don't tinker with it."

On balance, however, I am persuaded that there *is* a compelling reason for change. Regional councillors who do not appear *ex officio* as mayors should be directly elected to serve on the Regional Council only.

With respect, I believe that current regional councillors who serve also as aldermen, and who in great majority oppose this change, are unduly influenced by the day-to-day situation with which they have to cope - not without skill and some success in important small matters. With only one or two exceptions during my interviews with them, none had thought beyond their current horizons; they had not reflected on what their priorities would be, and on how the overall system would operate, if they were to be responsible exclusively for regional concerns. Understandably, like investors, cash-crop farmers and others in volatile occupations, local politicians shy away from uncertainty and strive to limit risk. Having been a mayor and a regional councillor, I have a lot of sympathy for that position.

While adjusting the distribution of two-tier seats could bring more equity in representation, it would produce no improvement in accountability. Accountability is what the present system needs, the public wants, and the public interest requires.

In dealing with purely local, parish-pump issues, there would admittedly be some loss of efficiency, since, (aside from the mayors) the same individual could no longer operate with authority at both levels. Yet this advantage is now enjoyed only by those area councillors who happen also to be regional councillors. Thirty-two members of local councils are regional councillors, but 50 are not, and the 50 manage to serve their constituents effectively without having a seat on the Regional Council.

On the positive side, regional councillors without lower-tier responsibilities would perforce devote their priority attention to regional issues. They would be clearly accountable to the public for the policy and budget decisions of the Regional Council, and would have to explain their positions on those decisions both on a day-to-day basis and at election time. The Region would have 25 directly elected spokesmen instead of just the appointed chairman, and if the majority of the public did not like what it heard, there would be a remedy. The logic of the system would impose this kind of clarity, instead of the shifting and blurring of responsibility that provides such an easy escape route at present.

In decision-making and service delivery, the Regional Municipality and its citizens would be better served by councillors whose first preoccupation was regional business. It is just not good enough to entrust critical deliberations involving 600,000 people and $600 million a year to a group of politicians, however dedicated, whose priorities and time-commitments are elsewhere. Five years after the change to service at the upper tier only, I doubt very much if there would be any sentiment at all for a return to the present system.

Recommendation

1. That the Regional Council be composed of the 11 mayors ex officio, together with 25 other councillors elected to serve only on the Regional Council; and that these 25 seats be distributed according to population among the citizens of the area municipalities where numbers warrant more than one representative, as outlined in this report.

Implementation

As indicated in Annex 2, the recommended number of 36 regional councillors was set so that it would be unnecessary to change the size of the Ottawa City Council and redistribute the Ottawa wards. Each ward would continue to elect an alderman as at present, and would elect a regional councillor as well.

Nepean now elects its regional councillors at large, but on a separate regional ballot; they sit, of course, on the local council as well. Nepean also elects three local councillors from wards. This system seems to work better than the devices used in other municipalities, since regional issues enter into the election campaigns of regional councillors far more than anywhere else in the Region. However, it is expensive to reach a population of 100,000 in an election campaign, and potential candidates should not be discouraged from standing for regional office by the substantial costs and extensive organization required. Under the new arrangements, the residents of Nepean would be entitled to four regional councillors, which makes for a long ballot if city-wide election is retained. This, together with the geographical extent of the city, suggests that a ward system for Nepean regional councillors should be considered at an appropriate time. The City of Nepean might also wish to consider modestly expanding the number of city councillors to handle the workload when the regional councillors no longer sit on the City Council.

The Council of the City of Gloucester now selects its two regional councillors (other than the mayor) from its own membership of eight ward aldermen; the public is not directly involved at all. I understand that, quite independent of this Review, the City Council recognizes the disadvantages of this arrangement and is seriously considering the introduction of a ward system for regional elections. However, the addition of four regional councillors to the present eight aldermen would result in a city council of 12 plus the mayor, which seems out of scale. From that point of view, the provision that regional councillors not sit on City Council would be convenient for Gloucester.

For both Cumberland and Kanata, with smaller populations and only one regional councillor in addition to the mayor, election at large seems satisfactory.

Periodic Review

While a Regional Council of 36 members is not unreasonable, the size of the council should not increase much beyond this with the growth of population in years ahead. As explained in Annex 2, the determining factor is the size of the Ottawa City Council, and consequently the number of Ottawa wards. It would not be appropriate to require that this be changed in the short term, simply to accommodate the mathematics of regional representation.

In any case, because of population shifts within the City, a redistribution of the Ottawa wards will be required within the next few years. At that time, a modest reduction of one or two in the number of wards and the size of council would establish a higher quotient (perhaps 23,000 rather than 19,000 as at present), which could be applied throughout the Region. It seems likely that by then, population in other municipalities will have grown to meet some such quotient, so that little change in their representation would be required. The council size could thus remain relatively constant for some time to come.

It would accordingly be reasonable to provide for a review of the size and source of the Regional Council and of the Ottawa City Council early in 1993, when the 1991 census results will be available. At that point there will still be plenty of time to make any adjustments before the municipal elections in the autumn of 1994. The principles developed in the present report should continue to be applied at that time.

Secondary Recommendation

S1. That a review of the size and source of the Regional Council and of the Ottawa City Council be undertaken whenever the City may decide to readjust its ward structure, but in any event not later than the spring of 1993; and that the review be guided by the principles developed in this report.

5 : The Regional Chairman

Role and Responsibilities

There are three elements in the role of the regional chairman:

1. He presides over council and subsidiary bodies such as the executive committee and OC Transpo.

2. He has ceremonial responsibilities as the formal spokesman and representative of the Regional Municipality.

3. He is the chief executive officer.

The first two functions are fairly straightforward, but the chairman's responsibility as chief executive officer merits some discussion. In that role, the chairman must provide leadership to the council, to the administration, and to the Regional Municipality as a whole. This is a political responsibility. It deals with policy, with intergovernmental negotiations, with long-term perspectives, with monitoring service delivery and, as an exception, with immediate crises.

It is essential that the chairman's role as chief executive officer be distinguished from that of the chief administrative officer. The latter is responsible not for policy leadership, but for providing professional advice and implementing political decisions. There is a good parallel here, which will be familiar to many Ottawa readers, in the roles of a federal departmental minister and deputy minister. The two functions relate closely and complement each other, but they must not be confused, either in the minds of the individuals concerned or in the perception of the public. The first is political, and the second bureaucratic.

It has sometimes been suggested that the regional chairman should be confined to ceremonial and presiding functions, rather like some county wardens or school board chairmen. In my view, this would leave a vacuum at the top, which could be filled only by the chief administrative officer stepping out of his proper role, or by the establishment of a much more powerful executive committee of the Regional Council. The first alternative must be discouraged because it would give too much power to an unelected official. The second is sure to be awkward and inflexible, and unacceptable because it appears to create two classes of regional councillors. The trend in recent years in Ottawa-Carleton and elsewhere has been to reduce the powers assigned by statute or delegated by council to boards of control and executive committees; all councillors expect and are expected to carry equal weight and responsibility for their collective decisions.

The requirement, in brief, is for a strong chairman, presiding over a strong council and providing leadership to a strong staff.

The present system for selecting a chairman has been described earlier. The advantage of this arrangement is that the chairman is accountable to the council. The objection to it is that he or she is accountable to no one else.

Three alternatives to the present system have been suggested: election of the chairman by the electorate at large, use of an electoral college, or election by council but limited to current members. There are two variants to this third possibility: the chairman might continue to hold his original council seat, or might be required to vacate it and serve on council only in his capacity as chairman.

Election at Large

A number of briefs have urged election of the regional chairman by the electorate at large. This option has also been advanced in the media and been the subject of public discussion. On first impression it seems attractive, but further examination reveals implications that require very considerable thought.

The current population of the Regional Municipality is over 600,000. It would be no small accomplishment for any candidate to finance and organize a campaign directed to a population of that size. It is not, of course, impossible; the cities of Toronto and Montreal are larger than that, and candidates standing for President of France or United States Senator from California would see it as a minor problem. The technical arguments are accordingly not conclusive, but the numbers are nevertheless substantial in Canadian terms.

Of more significance is the change that direct election would imply for the political dynamics of the metropolitan area. In effect, by investing the office of the chairman with electoral legitimacy "at large", a new and very powerful political office would be created. Such a chairman would far overshadow the mayors of the lower-tier municipalities. He or she would soon be recognized, in fact if not in law, as "mayor" of the National Capital, with the constituency to back it up.

Since the chairman would not be accountable to the council, there would be considerable potential for conflict between the two. This would especially be true if an indirectly elected council were retained. The chairman could legitimately maintain that he had a mandate from the people to govern the Region, and the right and duty to act accordingly. The council could maintain with equal validity that they had statutory control over the money and the enactment of legislation. There would be no way to resolve a deadlock until the next election, when the chairman would no doubt endeavour to secure the return of councillors supporting his position, while his opponents on council would seek the election of a chairman supporting their position. This would be a party system, whether recognized or not.

Indeed, it is difficult to contemplate two or three at-large elections for the chairmanship without expecting the emergence of organized parties on the municipal scene. Serious candidates for chairman would require a machine to raise the necessary campaign funds, and especially to organize volunteer support for canvassing and other campaign duties over a very wide area. The increased political influence of the office would attract the national parties, since there would be obvious partisan advantages in enlisting the newly powerful regional chairman, his council following and his organization.

Whether this would be a desirable development is an open question. Municipal parties are an accepted fact of political life in both Montreal and Quebec City, and national and local parties campaign municipally in many of the larger cities of western Canada. In Europe and the United States, partisanship on the municipal scene is taken for granted. On the other hand, Ontario citizens have traditionally fought shy of overt participation by organized parties in municipal politics.

Many municipal politicians are, of course, members of national political parties, and in practice the electoral organizations may sometimes overlap. But the proprieties are normally observed; candidates for municipal office seek election on their merits and not on their party affiliation. There is no imposition of party discipline in council debates and votes. It is doubtful whether regional structures in Ontario should be modified in a way that would make partisanship an important factor in municipal government, and very doubtful indeed whether the National Capital is the best place to experiment.

This last comment reflects two concerns. First, quite obviously the regional chairman must deal at a policy level with the federal and provincial political leadership of the day. Those dealings are likely to be more productive for the Region if partisan considerations do not become an element in negotiations that are difficult enough at the best of times. Secondly, on a less exalted level, the capital has a substantial population of public servants. Many of them, or their spouses, are active in municipal life, sometimes as candidates but more often as members of advisory committees and other citizen boards, and as the foot-soldiers in campaign organizations. If national political parties became involved, this participation would cease, to the very great detriment of the community as a whole. Federal policy on this matter may change, but the underlying reality would remain: no able member of the civil or military services with career aspirations will ever find it prudent to be currently linked, even indirectly, with a national political party.

Another element of the political culture is also relevant here. Canadians tend to prefer collegial leadership at all government levels. Rather than vesting predominant authority in an individual - a president or governor - they look to cabinets and councils for the central exercise of political power. This is not necessarily less "democratic", provided that the members of the cabinet or council are clearly accountable to the electorate; it is simply a different way of bringing the democratic principle of "consent of the governed" to bear on public decision-making.

For a country such as Canada and a municipality such as Ottawa-Carleton, the collegial approach probably facilitates the accommodations necessary among diverse interests in a pluralist society. Very few satisfactory policy decisions are categorical; instead, they are compromises that reflect the public interest as perceived by a population differentiated by personal values, lifestyles, language, economic conditions, preferred place of residence and a host of other variables.

Election at large would vest in the regional chairman so much more political authority than could be exercised by his council colleagues, that the balance of

power would inevitably shift from the council to the chairman. Instead of a strong chairman leading a strong council, election at large would produce a very strong chairman controlling a relatively weak council. It seems unlikely that this would better reflect the public interest, or be generally acceptable across the metropolitan area.

In short, election at large would not be a satisfactory way to secure a regional chairman. Some other formula must be found to provide that the chairman is accountable not only to the people but also to the council.

Electoral College

In the presentations and briefs received in the course of the Review, several lower-tier councillors suggested that the regional chairman be chosen by an electoral college composed of all the elected municipal councillors of the Region. There are, in total, some 82 mayors and councillors; 32 of them serve at both regional and local levels, and the balance serve only on lower-tier councils.

On examination, this approach does not appear to offer significant advantages. Once elected, the chairman would be accountable neither to the Regional Council, nor to the electorate, nor to any part of the electorate. As a practical matter, the electoral college would be composed disproportionately of middle-aged, middle-class males, and the numbers would give excessive weight to the residents of municipalities with small populations. For example, the representatives of three outer-ring municipalities, with an aggregate population of less than 40,000, would carry more weight than the City of Ottawa councillors representing 300,000 people. If the chairman is to be indirectly chosen, better that he or she be selected by those whom he or she must lead, who will be the first to suffer the consequences of a poor choice.

Selection from the Membership of Regional Council

There remains the option that the chairman be selected by the Regional Council from among its own members. This would ensure that the chairman, at the time of his appointment, had the confidence of at least a portion of the Region's voters. In some circumstances, the chairman might continue to hold his or her elected place, and would be eligible to stand for re-election if he or she wished to continue in the next term as a member of the council, and to offer again as chairman. This is where the distinction between indirect and direct election of the council becomes significant in the appointment of the chairman.

If councillors continue to serve on both tiers and the chairman is selected from among them, then it is inevitable that the elected seat must be vacated and the new chairman remain a member of council only in that capacity. It would be anomalous for the presiding officer and chief executive of the Regional Municipality to sit also as a mayor or alderman on a lower-tier council. He or she simply could not adopt the role of mayor or alderman, or be accepted as such by lower-tier colleagues. There would also be a conflict of loyalties - real, or perceived, or both. In addition, the responsibilities of the chairman require

a full-time or very nearly full-time commitment; there are not enough hours in the day for anyone holding this office to carry the additional responsibilities of a municipal mayor or councillor.

In this scenario, therefore, a by-election would be required right on the heels of each general municipal election. Depending on the size of the lower-tier electorate, the public and private costs could well be substantial. More significantly, it does not seem sensible to put the electors through another campaign in mid-winter, simply because the mayor or alderman whom they had so recently chosen to serve them had suddenly been called to different, if not higher, responsibilities.

When all of this by-election routine was completed, *the chairman would be no more accountable to the electorate than he is now.* The whole process would have served only to limit the council's exercise of judgement in the choice of a chairman.

Limiting the selection of regional chairman to members of an indirectly elected council also raises difficulties in re-electing a chairman who may be widely acknowledged to merit an additional term, and who may be prepared to accept one. First, he would have to be parachuted into the general municipal election as a candidate for mayor or alderman, win the seat and then, if he were re-elected as chairman, put his long-suffering constituents and defeated opponents through yet another mid-winter by-election. This would be ridiculous. Legislation could, of course, provide for the re-election of the outgoing chairman by the incoming council as a special case; but by then the chairman's former accountability to the voters would have receded into the relatively distant past and lost all practical significance.

The conclusion from all this is that if service on two tiers is retained, the present procedure for securing a chairman should be retained as well. It is not a satisfactory system, for all the reasons raised earlier, but it is better than any of the alternatives.

If, on the other hand, the council were directly elected, then a chairman selected from its membership need not necessarily vacate his seat. He would remain accountable at least to a portion of the total regional electorate. In effect, he would be responsible to his constituency for his seat on council, and to his council colleagues for his additional role as chairman and chief executive officer.

This solution avoids many of the difficulties raised earlier. There would, for example, be no possibility of a sustained deadlock between the chairman and the council, since the council would always win. In an extreme situation, the council could replace the chairman if they had lost confidence in his performance as presiding officer and political leader of the Regional Municipality. Conversely, an able and respected chairman could be re-elected to council and to the chair for one or more additional terms, if he were prepared to stand and if *both* his electors *and* his council wanted him to continue.

There is abundant and very persuasive precedent for this system in the federal and provincial legislatures. There the leader is responsible to his constituency for his seat and to the majority of members for his special role as first commoner. The experience of the legislature of the Northwest Territories illustrates how the process can operate without a party system. A chairman appointed in this way would be "first among equals": a councillor recognized by his colleagues as their chosen leader, but not imposed upon them by a separate electoral process.

The structure recommended earlier includes the mayors as members of the Regional Council, primarily to represent the corporate interests of the area municipal administrations. When it comes to selecting a chairman, however, the mayors should not be eligible; the choice should be limited to the other councillors. Any mayor who wished to stand for regional chairman could, of course, seek a regional seat in the next election and, if successful, offer his services as chairman.

The point here is that when the voters select a mayor, they are seeking primarily the best chief magistrate for their city, village or township, and not necessarily the best regional councillor or chairman. They have every right to expect that the person they choose will give his full attention to the job they have entrusted to him. Almost any mayor has all he can handle in discharging his lower-tier responsibilities; combining these with the duties of a full-time regional chairman would simply be out of the question, quite apart from the problem of conflicting loyalties.

Election Procedure

Finally, there is the question of the procedure to be followed by the Regional Council in electing the chairman: specifically, whether the decision should be taken by secret ballot or open vote. This matter has been debated for years and years, the issues are straightforward and classic, and there is nothing new to be said about them.

In summary, one view holds that every councillor is responsible to the public for his part in all decisions, including the election of the chairman, and that he cannot be held accountable if nobody knows the position he took. He should accordingly stand up like a man (or woman) and vote, accepting the consequences if any. The other view holds that the council is a collegial body that must work together in future, that vindictiveness is not unknown in politics, and that councillors near the end of the list who can see which way the vote is going may be inclined simply to fall into line behind the most likely winner. In this view, the election of the chairman is analogous to a senior staff appointment, which is properly handled in confidence, rather than to a policy or budget decision for which open voting is appropriate.

Both positions have merit, so there is no entirely right answer. My own view is that the Regional Council is likely to operate more cordially throughout its term, and the public interest will therefore be better served, if the secret ballot is used. This conclusion carries more weight where the candidates for

chairman are limited to the members of council, since the winner, the loser, and those who chose between them, will have to share the same council room for the next three years.

Recommendation

2. That the regional chairman be elected by the Regional Council from among its directly elected members (mayors not eligible); that in the absence of a vote of "non-confidence" the chairman serve for the term of council and until a successor is elected; and that the chairman not be required to relinquish his or her elected seat.

Secondary Recommendation

S2. That the chairman be elected by secret ballot at the inaugural meeting of each Regional Council.

6 : Related Concerns

Information for Accountability

The concept of accountability carries two requirements. There must be some means by which councillors can be held to account. This normally operates through the re-election process, which provides the hook to pull unpopular performers off the stage and to replace them with a new act.

However, if the electorate is not to be simply capricious in using the hook, they must have adequate information readily available to judge the performance of their representatives. As far as the Regional Council is concerned, such information is not readily available at the present time.

For example, even the votes of individual councillors on critical issues are rarely reported. The voting record is public information, available to anyone who knows the workings of the system well enough to find it. But who in practice can be expected to take the trouble? More generally, the complex financial, legal and policy issues that preoccupy councillors are typically reported in a very superficial way. In consequence, the public cannot realistically be expected to reach well-informed judgements.

This is not intended as a criticism of members of the media, who have their own problems in making a mass of tedious detail comprehensible and interesting for the public, within very short deadlines. Like regional councillors, the media are faced with the information overload discussed in the following section. In carrying out their responsibilities as the eyes and ears of the public, they get precious little assistance from the regional government. There is not even a functional press room at the regional headquarters, and no regional official has been designated specifically to facilitate their work.

The Regional Council has recently, if belatedly, decided to appoint a director of communications. This can be a very worthwhile development if the right person is found and given consistent support, and if careful terms of reference are established and followed.

The terms of reference are very important. There must be no attempt here to "market the Region" as though it were a pop video or a mutual fund. The public is increasingly aware of and disillusioned by efforts at manipulation by politicians, advertisers and special interests through the media. The electorate would immediately see through and condemn any step by the Regional Municipality in that direction. There is, however, an important role for a director of communications in enabling the press corps to do its job better, and perhaps also in disseminating information about the Regional Municipality which is not "news". The second phase of this Review will examine in more detail the whole question of public information in the interests of accountability.

Information for Decision-Making

The performance of a regional councillor depends partly on his or her personal qualities, integrity, hard work, and advocacy skills; but it depends also on the accessibility of information on which sound decisions can be based. The

practical problem here is information overload. Councillors are required to deal with far more documentation than they can reasonably handle. Most of the necessary information on any issue is typically available, but it tends to get lost in too much paper of varying quality and significance. Remember that councillors spend only part of their time on regional work, and have no staff support at the regional level. The problem of information overload and what might be done about it will also be considered during the second phase of the Review.

Facilities and Support Services

Regional councillors have no regional offices, and indeed no regional work facilities at all, apart from a desk in the council chamber and occasionally a chair in a cramped lounge. Some of them, including the Ottawa and Gloucester aldermen, have space and staff funded by the cities to assist with their lower-tier responsibilities. The others have no staff at all; the whole burden of analyzing documentation, undertaking supplementary research, working up policy and putting it forward, and dealing with the public on both regional and local matters, is carried entirely by the councillor and perhaps his or her spouse.

The situation is just not satisfactory. Too much money and too many policy issues of wide-ranging importance are involved. This is one place where modest additional investment by the Regional Municipality could bring substantial returns through the quality of the decisions reached.

The solution depends partly on whether regional councillors continue to serve also at the lower tier. If this practice is retained, then it would be wasteful to maintain duplicate offices at the regional headquarters and at city hall. The fact that the office is at city hall tends, incidentally, to confirm the perception and the fact that the councillor's primary allegiance is to the area municipality. To meet or telephone a regional councillor about regional business in a city hall office sends a signal about the relative importance of the Regional Municipality. Nevertheless, it would be appropriate and productive for the regional government to provide its councillors with a modest allowance for staff support to assist with regional business.

If service is limited to the upper-tier, then the directly elected members of council should certainly have a private place to work at regional headquarters, and some personal staff assistance. This does not imply elaborate suites of offices and legions of personnel, but reasonable facilities to carry out important responsibilities involving a great deal of public money.

Secondary Recommendation

S3. That the Regional Municipality provide regional councillors (other than mayors) with a modest allowance for staff assistance and with private office facilities at the regional headquarters.

Honoraria

There is no simple answer to the difficult question of rates of pay for elected officers, and this Review does not suggest one. The issues were ably discussed by the Honourable John Reid, P.C., in his "Report on the Remuneration of the Mayor and Aldermen of the City of Ottawa" prepared for the City Council in November 1987. The considerations advanced by Mr. Reid apply as well to the Regional Municipality.

The regional problem is, however, even more complex, especially if service at both tiers is retained, since the regional councillors are drawn from such a diverse array of lower-tier municipalities. Some regional councillors can afford to serve essentially as volunteers, and would continue to be available without regard to the pay scale. Others need the money and may make a substantial financial sacrifice to hold municipal office, even though they receive what many people consider a decent middle-class income from their various municipal appointments. No salary policy can be equally reasonable in all these varying circumstances.

There are two principles that a sound policy should meet. The first is that no one should be precluded from standing for election because, in the light of family and other financial responsibilities, he or she cannot reasonably afford it. This principle must be tempered by the test of reasonableness; it would have to be interpreted to exclude income parity for very high-earning business people and professionals, who will inevitably make less money annually if they use any of their time for municipal work, whether as councillors or in some other capacity.

The other principle is fairness. While people may be prepared to serve the public for much less money than they would expect to receive from a private employer, they should not be asked to do so. As demonstrated earlier, the costs of decision-making through the council system are a tiny proportion of the total budget for which the council is responsible. There is no question that the Regional Municipality can afford adequate honoraria without any significant change in the mill rate. Much of the squabbling that breaks out over the subject of councillors' pay seems to have overtones of envy: not the noblest of human emotions.

Regional councillors now receive $14,850 gross a year ($16,200 including benefits), with small $3,000 supplements for members of the executive committee and chairmen of major standing committees. The evidence indicates that councillors spend on average roughly 25% of their municipal time on regional work. Thus the Region is paying them *pro rata* about $60,000 a year, which seems to be in the right ballpark. Of course, many of them do not receive nearly $60,000 from all municipal sources. But reviewing pay policy at the lower tier is not, happily, within my responsibilities.

If direct election is introduced, the pay scale should be increased, since the directly elected councillors will certainly spend much more than 25% of their marketable time on regional work. It is not certain whether this would turn out to be a full-time job. I rather think not, but it would certainly involve more

than 50% of their marketable time. It follows that an appropriate stipend for directly elected members should take this into account. Mayors might be expected to put in about the same regional time as they do now, so there need be no adjustment in pay for them. Accordingly, salary arrangements for mayors at the lower tier would not be distorted by the change to direct election.

Finally, I would recommend against continuing the small bonuses for odd jobs like committee chairmen and executive members. All councillors should be expected to work hard and to carry a share of the load, as indeed they do. There is no evidence that the bonussed chairmen and members of some committees make any greater contribution than the unbonussed chairmen and members of other committees. The basic pay should represent reasonable compensation for the whole responsibility.

Boards and Commissions

The Terms of Reference for the Review require me to comment on "the relationship of local boards and commissions to Regional Council". With respect, I have decided to defer part of the discussion of this issue to Phase II, since there simply has not been time to do justice to many of the technical issues involved.

The problem is not a simple one. The boards differ widely in their responsibilities and in their relationship to the municipality. Some, like OC Transpo, have their own statutes and should continue to operate according to the tenets of commercial law rather than municipal law. Some, like Conservation Authorities, involve very large areas and many municipalities beyond the Region. Others, like the Hydro and Police Commissions, have a special relationship with provincial ministries and agencies beyond Municipal Affairs. Still others, like the Children's Aid Society and the Visitors and Convention Bureau, are structured as community organizations but operate with substantial regional presence and financial support. All of them are perceived as untouched by concerns about public accountability, whether this perception be justified or not.

Direct election of regional councillors would improve the situation, at least by shortening the chain of accountability from the boards to the public. When the members of Regional Council serve at both tiers and proceed to appoint some of their members (and others who are not councillors) to a board with full or substantial operating independence, the links to the public become very tenuous indeed. It is true, of course, that the council can require its appointees to report back, but there is in practice little incentive for this. In fact and often in law, the operating responsibility rests with the board and not with the council. Councillors cannot be expected to devote much time and interest to matters that they do not control. Yet to require them to assume control would add a range of duties that members of council are not necessarily equipped or elected to handle, and that might well prejudice the quality and cost of services delivered.

This is yet another trade-off between efficiency and accountability. My first impression is that the present balance is typically reasonable, with one or two exceptions to be discussed in the Phase II report.

More accountability could, however, be incorporated even into the present system. Where the Regional Municipality has a substantial policy or financial interest (even if little administrative control), it seems reasonable that at least one regional councillor should be included with the citizen appointees. In that way, he/she can monitor the agency and bear witness to council that its policies are reasonable and its money well spent.

It seems desirable also that these agencies account annually to a committee of the Regional Council: either a standing committee, or a special committee convened for the purpose. At present they appear only during the budget debate, when there is never enough time to review regional policy concerns and financial commitments in any depth. A few such agencies relate closely to regional standing committees (e.g. Children's Aid to the Social Policy Committee), but most do not (e.g. OCEDCO, Conservation Authorities, CCVCB).

I accordingly suggest that an *ad hoc* committee of Regional Council be established annually each September to meet with representatives of the agencies to review their performance and requirements in meeting regional policy objectives. This should be separate from the budget process, but close enough in time that the conclusions will bear on budget decisions.

Secondary Recommendation

S4. That where an agency, board or commission is of substantial policy or financial significance to the Regional Council:
a) At least one council member be among the regional appointees, and
b) the agency be required to meet at least annually either with an appropriate standing committee or with an *ad hoc* committee of the Regional Council to be convened in September.

Timing of Elections

Another suggestion came up in several discussions. It goes beyond my terms of reference, and should in any event be considered in terms of the whole province and not just of one region. I record it here because it is relevant to accountability.

One of the concerns about the present system of municipal government is that too many people are being elected at the same time to carry out too many different types of responsibility. On the same date every three years, the public is called upon to choose mayors, local councillors, regional councillors (whether these are the same individuals or not, the functions are different, as this report has gone to some lengths to point out), school trustees (four boards in this region, soon possibly to be five) and hydro commissioners. In addition, the local media cover most of Eastern Ontario, and carry news, comment and advertising relating to many contests outside the Regional Municipality. The issues get lost in the large number of campaigns.

The suggested solution would involve separating the cycle, so that area municipal elections might come up one year, school boards the next, and regional councillors the third. Thus education issues, for example, or regional issues,

would have a run on their own without competing for public attention with each other and with city and township concerns. Each set of issues is certainly sufficiently important to deserve this attention.

There are drawbacks to this suggestion. Would the public take an election every year, or would people grow resentful of all the campaigning? Annual elections were a tradition years ago; it was abandoned, I understand, to provide a longer term for councils (which was reasonable) and not just to avoid elections. There would be costs involved in administering more frequent elections, and a permanent voters' list would probably be required. The latter has been discussed for a long time, but the list can now be maintained in electronic form. If the same polling sub-divisions could be used for federal and provincial elections as well, there might be worthwhile economies; it would be easy for a computer to distribute the polls and print out the voters' lists in the appropriate constituency, depending on the election in preparation. Maybe this is pie in the sky, given the tensions between the two senior orders of government, but it makes sense.

I take no position on this suggestion, but simply record it for possible consideration in a wider forum.

Public Participation

On many issues, an attempt is made to bring accountability and responsiveness into the regional system through an elaborate process of public participation. This often involves an invitation to present written submissions and to appear at public hearings, usually conducted by a committee of council. It must be acknowledged that, in the eyes of the public, this system does not work very well, and that it sometimes gives rise to more frustration than it alleviates.

Part of the problem is that it is often unclear whether the purpose of public participation is to develop policy, or simply to explain it. The public senses that the process is treated simply as a formality, that councillors appear with their minds already made up, and that decisions will turn on the advice of bureaucrats, lawyers and consultants anyway. In short, community representatives who appear at the hearings often feel that while they may speak, they are not "listened to". Some have even suggested to me that the only reason for appearing at all is to meet the legal prerequisite for a subsequent appeal to the courts or to the Ontario Municipal Board.

This perception is exaggerated, but not entirely inaccurate. There is certainly an important place for "public participation" in regional government, but more thought should be given both to the circumstances in which it is used and to the timing within the decision-making process. Its use should be limited to those situations where it is required by law, or to those circumstances (such as the present Review) where the insights of the public really are important and helpful in reaching conclusions. It should be absolutely clear each time whether the public is invited to contribute to the decision, or simply to hear the reasons why a given decision will be taken.

Above all, it is essential not to lead the public to believe that their advice will be taken into substantial account, when for legal or technical reasons this cannot in fact occur.

7 : Consolidated Recommendations

Recommendations

1. That the Regional Council be composed of the 11 mayors *ex officio*, together with 25 other councillors elected to serve only on the Regional Council; and that these 25 seats be distributed according to population among the citizens of the area municipalities where numbers warrant more than one representative, as outlined in this report.

2. That the regional chairman be elected by the Regional Council from among its directly elected members (mayors not eligible); that in the absence of a vote of "non-confidence", the chairman serve for the term of council and until a successor is elected; and that the chairman not be required to relinquish his or her elected seat.

Secondary Recommendations

S1. That a review of the size and source of the Regional Council and of the Ottawa City Council be undertaken whenever the City may decide to readjust its ward structure, but in any event not later than the spring of 1993; and that the review be guided by the principles developed in this report.

S2. That the chairman be elected by secret ballot at the inaugural meeting of each Regional Council.

S3. That the Regional Municipality provide regional councillors (other than mayors) with a modest allowance for staff assistance and with private office facilities at the regional headquarters.

S4. That where an agency, board or commission is of substantial policy or financial significance to the Regional Council:
a) At least one council member be among the regional appointees, and
b) the agency be required to meet at least annually either with an appropriate standing committee or with an *ad hoc* committee of the Regional Council to be convened in September.

Annex 1 : Terms of Reference

Purpose

The purpose of the review is to examine, evaluate and report to the Minister on various representation, accountability, functional and financing issues related to the current political organization and division of responsibilities in the Regional Municipality of Ottawa-Carleton.

Scope

Within the context of the overall purpose, the review will address the following:

I : Accountability and Representation:

Selection of regional council;
Size of regional council;
Selection of regional chairman;
Relationship between regional council and area councils;
Relationship of local boards and commissions to regional council.

II : Functions:

Examination of the nature of the services provided at the Regional level; including a review of the history of the provision of these services in the Ottawa-Carleton area, and including the Regional role in the provision of services which are a shared responsibility.

III : Financial:

Historical and comparative cost study of the services provided by the Region; including analysis of the factors affecting the costs over time, comparison of costs for Regional services in Ottawa-Carleton with costs in other regions (Hamilton-Wentworth, Waterloo) and non-regional city-settings (e.g. Windsor).

Analysis of funding arrangements for services provided by the Region; including comparison of funding available to area municipalities for the same types of services.

Timing

The review will be carried out in two phases:

A first report is scheduled to be made to the Minister on accountability and representation by December 1987.

The second report will deal with functions and related financial matters.

Annex 2 : The Numbers Game

To avoid overloading the main text with calculations and technical considerations leading often into blind alleys, the detailed analysis of the elements entering into the recommendation about the size of regional council has been relegated to this Annex. It needs to be recorded because it contains the rationale for reaching the final recommendation on the size and source of the regional council, and shows why some of the "obvious alternatives" won't work. What follows may also be of some interest to those who enjoy this kind of juggling.

A satisfactory solution to the problem of the number of seats on the regional council must meet three criteria:

a) It must, as far as possible, provide for representation by population, at least for the residents of those municipalities where numbers warrant the return of more than one representative to the regional council.

b) It must, as far as possible, respect established social communities - rural areas, for example.

c) It must meet some technical requirements, especially with respect to electoral districts (wards, combinations of wards, or municipalities) at the lower tier.

The first two criteria are straightforward, but the third requires some discussion. To be comprehensible to the electorate and administrable in terms of electoral procedures, both tiers must respect the same electoral boundaries. This is obviously essential if regional councillors are to continue to serve also on the lower tier. If regional councillors serve only at the upper tier, then regional electoral districts may combine lower-tier districts but should not split them.

It follows that the present structure of 15 Ottawa wards becomes a constant. This arrangement seems to be perfectly adequate for City purposes, for the time being at least. It would be hard to justify tampering with it merely for the sake of convenience in adjusting representation on Regional Council.

Consequently, the "magic number" in calculating representation quotients is about 20,000 people, which represents the Ottawa City population of 300,000 equally distributed in fifteen wards. (The present wards are not in fact equal, but this is a matter to be addressed in good time by the City Council, and not by this Review.) One can also contemplate using multiples of 20,000, which would imply that Ottawa voters send seven (mostly double wards) or five (triple wards) representatives to a smaller Regional Council.

Small Quotient (20,000)

If all citizens of the Region were to be represented by directly elected regional councillors representing constituencies of roughly equal size, the quotient of 20,000 would accord reasonably comfortably with the population distribution at the lower tier. Some of the municipalities with smaller

Table 4 : Illustration : Calculations with a Small Quotient (±20,000) (not recommended)

Electoral Districts	1986 Population	Directly Elected Councillors	Average Population per Councillor	1991 Population Estimates	1991 Estimated Population per Councillor
Cumberland	26,999	2	13,500	38,800	19,400
Gloucester	89,810	5	17,962	102,200	20,400
Goulbourn/West Carleton	24,131	1	24,131	28,400	28,400
Kanata	27,519	2	13,760	36,600	18,300
Nepean	95,490	5	19,098	106,400	21,300
Osgoode/Rideau	21,468	1	21,468	24,300	24,300
Ottawa (15 wards)	300,763	15	20,050	306,500	20,400
Rockcliffe/Vanier	20,459	1	20,459	20,300	20,300
TOTALS	606,639	32		663,500	
Median			18,815		23,350
Range in %			±28.25%		±21.62%
Median excluding largest and smallest			17,623		21,900
Range in %			±21.92%		±11.42%
EX OFFICIO MEMBERS: Mayors		11			
TOTAL COUNCIL		43			

Source: Population figures derived from Table 1.

populations would have to be linked for the sole purpose of electing a regional councillor; but there is precedent for this in school board elections, where it seems to have implied no loss of local autonomy. Because municipalities are combined, this model would require that councillors other than mayors serve at the upper tier only.

The fatal drawback is that when the 11 mayors are added, this quotient produces a council of 43, which is too large. In addition, the municipalities with smaller populations would have disproportionate weight on the council. Accordingly, this "pure" model of direct-election-plus-mayors is not acceptable. For the numbers, see Table 4.

Medium Quotient (30,000)

A quotient of 30,000 would produce a council of about 22 directly elected members, plus the 11 mayors, for a total of 33. This is a tolerable size, but would require a radical redistribution of the Ottawa City wards and a change in the size of the Ottawa City Council from the present 15 aldermen to either 10 or 20. As a practical matter, it won't work.

Large Quotient (40,000)

A quotient of 40,000, achieved by grouping wards and municipalities, would in principle be possible. *For illustrative purposes only*, one arrangement has been developed and is summarized in Table 5. In these calculations, it has been necessary to use both census and Ministry of Revenue enumeration figures, which are not strictly comparable, and to make some rough estimates for 1991. The results are therefore "general order" only, but they are sufficient to demonstrate the conclusions that follow. *I stress that I do not recommend this particular scheme;* if the decision were taken to proceed with a quotient of 40,000, then much more work (and much better data than I have) would be required to establish appropriate electoral districts.

Because several regional councillors would necessarily represent the electorate of more than one municipality, this model would also require service at one tier only.

The large quotient would produce a Regional Council of about 16 directly elected councillors, plus the 11 mayors, for a total of 27. At this level, there would be concern that the number of mayors - and especially mayors from small municipalities - would start to become predominant. In addition, Table 5 indicates that very great tensions and strains would be involved in consolidating the present population into regional electoral districts of 40,000 people. Such districts simply could not give sufficient recognition to the dispersion, diversity and established loyalties of the present regional population. The districts would be out of scale. For good reasons too obvious to require detailed discussion here, they would not be acceptable to most of the public, so this option must also be dismissed.

Table 5 : Illustration: Calculations with a Large quotient (±40,000) (not recommended)

Electoral Districts	1985-86 Component Populations	1985-86 District Population	Number of Councillors	1985-86 Population per Councillor	1991 (est.) Population per Councillor
By-Rideau Ward Rockcliffe Vanier	21,986 2,033 18,426	42,445	1	42,445	41,000
Overbrook-Forbes and Canterbury Wards	22,589 21,223	43,812	1	43,812	47,000
Alta Vista and St. Georges Wards	20,485 18,883	39,368	1	39,368	39,000
Wellington and Dalhousie Wards	15,850 19,316	35,166	1	35,166	33,000
Capital and Billings Wards	18,460 20,516	38,976	1	38,976	41,000
Elmdale and Riverside Wards	16,008 28,270	44,278	1	44,278	45,000
Queensboro and Richmond Wards	22,709 19,678	42,387	1	42,387	42,000
Britannia and Carleton Wards	18,015 19,811	37,826	1	37,826	38,000
Kanata West Carleton	27,519 11,828	38,347	1	38,347	50,300
Goulbourn Bell-Barrhaven Ward (Nepean)	12,303 28,837	41,140	1	41,140	48,500
Balance of Nepean	63,914	63,914	2	31,950	37,000
Osgoode Rideau South Ward of Gloucester	11,197 10,271 18,968	40,436	1	40,436	45,000
Balance of Gloucester	74,440	74,440	2	37,200	40,500
Cumberland	27,000	27,000	1	27,000	38,800
TOTAL DIRECTLY ELECTED COUNCILLORS			16		
Medians				35,630	41,500
Range in %				±24%	±20%
EX OFFICIO MEMBERS (Mayors)			11		
TOTAL COUNCIL			27		

Source: Population data from Table 1 and from 1985 Ministry of Revenue Enumeration. These figures are not strictly comparable, and the 1991 forecasts are rough estimates, so this table should be used for "general order" purposes only.

A Mixed Solution

There remains a compromise arrangement which, while by no means perfect, appears best to meet the criteria set out at the beginning of this Annex. This model includes the mayors as *ex officio* members of council; but it provides that *where the population of a municipality warrants more than one member, the additional members be appointed to provide for representation by population.* The council would end up with 36 members: the 11 mayors, plus 25 other councillors. This distribution, which is detailed in Table 3 (page 28 of the main text), would be equally valid whether the 25 sat on both councils, or on the Regional Council only.

If they sat only on the Regional Council, 89% of the regional population would be represented both by a directly elected councillor and by a mayor sitting *ex officio*. This figure does not change from the 1986 census data to the 1991 estimate. The other 11% of the population, who would be represented only by their mayor, may appear to be disadvantaged, but these are all residents of small municipalities who are already over-represented in terms of strict rep-by-pop. In addition, because of the municipal scale, these mayors are likely to be more accessible to constituents than their counterparts in the large cities, simply because of workload and the numbers of voters involved.

Annex 3 : Table 6 : Estimated Current Cost of Regional Council

A : Costs which Would Vary with Council Size (hard numbers)

Honoraria (including benefits and allowance for expenses)	$518,684
Councillors' offices and assistants	-
Advance distribution of documents (courier)	17,200
Luncheons, etc. (includes food and coffee at Council and Committee meetings)	33,100
Conferences and other business travel	37,587
Eligible car mileage and parking	25,630
Sub-total	$639,536
Average per councillor ($639,536 - 32) =	$19,935

B : Direct Costs Independent of Council Size (fairly hard numbers)

Space: Council/Committee area and related administration space	$153,643
Staff: Table officers in attendance at Council/Committee meetings, and to attend all other Council/Committee related duties	340,881
Reproduction of documents	150,000
Translation of Council/Committee reports, agenda, etc.	20,440
Simultaneous interpretation	17,160
Overhead costs @ 10% of all the foregoing	68,212
Sub-total	$750,336

C : Costs Shared with Management Functions (do not vary with Council size - soft numbers)

Senior staff preparation for, attendance at, and recapitulation of Council meetings	$1,100,000
Preparation and revision of documents for Council, beyond what would be required for other management purposes	100,000
Sub-total	$1,200,000
Grand total (rounded)	**$2,600,000**

Notes

These calculations attempt to estimate the costs of decision-making through the present Regional Council, compared to what those costs would be in a single-proprietor firm of the same scale, on the assumption that salary levels were the same in both cases. In other words, they roughly measure the incremental costs of having a council, instead of taking all decisions through management.

Accordingly, all the costs of the chairman and his office have been excluded, since the hypothetical private firm would require a final decision-maker/ proprietor supported on this scale. If some part of the costs of the chairman were to be attributed to the council process, they would increase Category "B" above - *Costs independent of Council size.*

Category "A" above - *Costs which would vary with Council size* is straightforward. The figures in this and the following category are ten months actual and two months estimated for calendar 1987.

Category "B" above - *Direct costs independent of Council size* assumes that 75% of space and salary costs in the clerk's department are attributed to services provided to council and council committees; the balance would be required in any event to provide some of the services of the "corporate secretary" in the hypothetical private firm. The 10% overhead item is calculated to cover such items as maintenance and replacement of furniture and translation and office equipment, telephones, staff travel on Council business, etc.

The total in this category is probably conservative since there is no allowance, for example, for staff benefits or for institutional overheads like personnel and financial services.

The estimates for Category "C" above - *Costs shared with management functions*, are much more difficult to identify, but the amounts are clearly very substantial, however deeply they may be buried in other accounts.

The schedule of meetings for 1988 provides for 194 council and council committee meetings, each of which will be attended by between two and twenty senior staff members, not including table officers. Extension of the calculations gives an estimated total of 2070 attendances. On the average, each meeting lasts about 2.4 hours but requires from the staff members, in addition, about 3 hours of preparation time and one hour of post-meeting time to write up, unravel, and review the implications of the council or committee decisions. This gives an average estimated time committment of 6.4 hours per attendance. The average annual salary of the 44 most senior regional staff members is $71,625. so the calculation runs as follows:

2070 attendances x 6.4 hours = 13,250 executive-hours ÷ 7 = 1893 executive-days ÷ 240 = 7.89 executive-years x $71,625 = $565,000 salary cost x 2 to allow for supporting staff, benefits and office overheads = *$1,130,000*

Alternatively, it is estimated that on average the 44 senior staff members (not including table officers) spend about 18% of their working time preparing for, attending, and recapitulating council and committee meetings. This would represent a salary cost of $567,000 annually, which confirms the calculation in the foregoing paragraph.

The factor of 2 for supporting staff, etc. is almost certainly conservative so the final figure is probably low, but it provides an indication of the order of magnitude involved.

A second shared cost arises from the preparation of documentation required by council committees and council itself, beyond what would be needed were decisions taken and monitored simply by management. Documentation is of course required in any decision-making process involving large sums, but the degree of detail, restatement, and diplomacy involved is clearly greater when council and public examination is involved.

There is very little hard data on this, but for illustration I have calculated 1,000 pages annually at $100 a page, to arrive at an estimated yearly total of $100,000. The figure is almost certainly low; the process involves data and file analysis, drafting, revision, approval and putting-in-shape for reproduction, and this must almost always exceed $100 a page. Nevertheless, the $100,000 figure at least flags the fact that reports and recommendations to Council are not without cost!

I am indebted to Mr. Barry O'Gorman, Deputy Regional Clerk, and his associates for winkling out the figures from which these estimates have been derived.

Annex 4 : Contributors

Part 1: Briefs and Substantial Letters

BELAIRE, Leonard	17 St. Andrew Street Ottawa, Ontario, K1N 5E8
BROWN, Al Councillor, Borden Ward, Nepean	3825 Richmond Road Nepean, Ontario, K2H 5C2
BROWN, Ruth President, Council of Women of Ottawa and Area (and others)	Box 34, Station B Ottawa, Ontario, K1P 6C3
CANADIAN DEVELOPMENT INSTITUTE Nicholas J. Patterson, Executive Director	Box 66, Station B Ottawa, Ontario, K1P 6C3
CASEY, Les Councillor, Merivale Ward, Nepean	3825 Richmond Road Nepean, Ontario, K2H 5C2
HUNTER, Gord Regional and City Councillor, Nepean	3825 Richmond Road Nepean, Ontario, K2H 5C2
JEANS, Al	37 Ridgefield Nepean, Ontario, K2H 6S3
KANATA, City of J. Desmond Adam, Mayor	150 Katimavik Road Kanata, Ontario, K2L 2N3
KEMP, Frank W.	32 Seguin Street Gloucester, Ontario, K1J 6P3
MASON, Victoria	32 Corkstown Road Nepean, Ontario, K2H 5B4
MOODIE, D. Aubrey	R.R. #2 Richmond, Ontario, K0A 2Z0
NEPEAN SENIOR STAFF M. Beckstead, C.A.O, and D.E. Hobbs, City Clerk	3825 Richmond Road Nepean, Ontario, K2H 5C2
OSGOODE TOWNSHIP COUNCIL Wayne Robinson, Clerk	P.O. Box 130 Metcalfe, Ontario, K0A 2P0
OTTAWA-CARLETON FEDERATION OF AGRICULTURE Victoria Vander Linden, Secretary	Box 13 Kenmore, Ontario, K0A 2G0

PROPERTY OWNERS ASSOCIATION OF OTTAWA Geoffrey Wasteneys	190 MacLaren Street Ottawa, Ontario, K2P 0L6
QUINN, Rob Regional Councillor and Alderman, Ottawa	222 Queen Street Ottawa, Ontario, K1P 5Z3
REAL ESTATE BOARD OF OTTAWA-CARLETON P. Girard, Vice-President	1745 Woodward Drive Ottawa, Ontario, K2C 0P9
REID, Frank Regional and City Councillor, Nepean	3825 Richmond Road Nepean, Ontario, K2H 5C2
RIDEAU TOWNSHIP COUNCIL D. Gary Dillabough, C.A.O.	Box 310 North Gower, Ontario, K0A 2T0
RIESE, Monique	Box 185, R.R. #2 Nepean, Ontario, K2C 3H1
SANKEY, J.D.	1369 Matheson Road Gloucester, Ontario, K1J 8B8
SOUTH KEYS/GREENBORO COMMUNITY AND SCHOOL ASSOCIATION A. Watson	1310 Pebble Road Ottawa, Ontario, K1V 7R8
WALTER, Lyle P.	739 Pleasant Park Road Ottawa, Ontario, K1G 1Y5
WEST CARLETON RATEPAYER ASSOCIATION A. Leslie Whitney, Executive V.P.	R.R. #2 Carp, Ontario, K0A 1L0
WEST CARLETON TOWNSHIP COUNCIL Eric K. Craig, Mayor	Box 410 Carp, Ontario, K0A 1L0

Part 2: Meetings, Hearings and Personal Interviews

ADAM, J. Desmond Mayor	Kanata
ALLEN, Harry Mayor	Gloucester
ANDREW, Caroline (S) Professor of Political Science	University of Ottawa
ARMITAGE, A. Scott Past Councillor and Public School Board Chairman, former Township of Torbolton	West Carleton
ANNIS, Susan President, Council for the Arts in Ottawa RUTHERFORD, Wayne Executive Director and others	Ottawa
BELL, Hon. and Mrs. R.A.	Nepean
BLACKBURN, Grace (H)	Ottawa
BOOK, Ronald W. (S) Regional Councillor, Niagara	Grimsby
BOUWERS, Albert Mayor	Osgoode
BROOKS, Glenn Mayor	Rideau
BROWELL, Amy	New Edinburgh Community Association
BROWN, Ruth, President BROWN, Shirley, V.P. JONES, Connie, V.P. WILKINSON, Marianne	Council of Women of Ottawa and Area
CAIN, Claudette Regional Councillor and Alderman	Gloucester
CLARK, Peter Mayor	Cumberland
COLTON, James Carleton Separate School Board Trustee	West Carleton

COOLICAN, Denis	Founding Regional Chairman
CRAIG, Eric K. Mayor	West Carleton
CRANE, Derek Chairman, Municipal Affairs HOPKINS, Lisa President	Ottawa-Carleton Board of Trade
CUMBERLAND CITY COUNCIL	
DERUP, Oliver	Carp Ratepayers Association
DURRELL, Jim Mayor	Ottawa
FRANKLIN, Ben Mayor	Nepean
GAFFNEY, Beryl (T) Regional and City Councillor	Nepean
GREENE, Eric Past Councillor, West Carleton and former Township of Fitzroy	West Carleton
GIRARD, Phil (T) Vice President	Real Estate Board of Ottawa-Carleton
GLOUCESTER CITY COUNCIL	
GLOUCESTER COMMUNITY REPRESENTATIVES	
GREGORY, Marey	Nepean
HAYDON, Andrew S.	Regional Chairman
HOLZMAN, Jacquelin (T) Regional Councillor and Alderman	Ottawa
KANTER, Ron (S) Former Metro Toronto Councillor; MPP; Parliamentary Assistant to the Solicitor General	Toronto
KEMP, Frank W. (H)	Gloucester
KENT, Darrel Regional Councillor and Alderman	Ottawa
KERSLAKE, Nancy (T)	Nepean

KEHOE, Margaret (Toddy) Former Regional Councillor and Alderman	Ottawa
LALONDE, Gisèle Mayor KILLEEN, Ronald Regional Councillor and Alderman	Vanier
MARCHINGTON, Frank Former Mayor and Regional Councillor	West Carleton
MARSHALL, Gary Past President	West Carleton Ratepayer Association
MASON, Victoria (H)	Nepean
MURRAY, Patrick Mayor LANGFORD, Warren LAWSON, Bill Councillors	Rockcliffe Park
NEPEAN CITY COUNCIL	
O'BRIEN, David Chief Administrative Officer	Gloucester
O'MALLEY, Tom Dunrobin Shores	West Carleton
OSGOODE TOWNSHIP COUNCIL	
PATTERSON, Nicholas J. (T) Executive Director	Canadian Development Institute, Ottawa
PRICE, Trevor (S) Visiting Professor, School of Public Administration	Carleton University, Ottawa
QUESNEL, Louise (S) Professor of Political Science	Laval University, Québec
QUIGLEY, Maureen A. (S) Former Special Assistant to the Chairman, Municipality of Metropolitan Toronto	Toronto
QUINN, Rob Regional Councillor and Alderman	Ottawa

REID, Frank Regional and City Councillor	Nepean
REID, Hon. John Consultant on Ottawa Council compensation	Ottawa
RIESE, Monique (H)	Nepean
RIDEAU TOWNSHIP COUNCIL	
SANKEY, J.D.	Gloucester
SEGSWORTH, Robert (S) Professor of Political Science	Laurentian University, Sudbury
SMITH, Nancy Regional Councillor and Alderman	Ottawa
VANDER LINDEN, Victoria (T) Secretary	Ottawa-Carleton Federation of Agriculture
WALTER, Lyle P. (H)	Ottawa
WASTENEYS, Geoffrey (H)	Property Owners Association of Ottawa
WELLAR, Barry (H)	Ottawa
WHITNEY, A. Leslie	West Carleton Ratepayer Association
WYTENBURG, Anton Mayor	Goulbourn

(H): Public hearing, December 8, 1987
(S): Symposium, October 26, 1987
(T): By telephone

Annex 5 : Acknowledgements

In the Introduction, I have recorded the important contribution of the Research Team, and of the individuals and organizations listed in Annex 4, to the substance of this report.

A number of other people have helped with the Review in other ways, over the past three months. They include the staff of the Local Government Organization Branch of the Ministry of Municipal Affairs: Mike Lesurf, Tom Robson, Wendy Noble, and especially Maureen Lindsell. Scott Fairweather set up our computer and helped us to learn to use it. The Ministry Field Office in Ottawa cheerfully provided sympathy, supplies and a typewriter, and the use of their Fax machine.

Roy MacSkimming edited the English text with skill and sensitivity, within a very close deadline. Andrée Mennie translated the report and Monique Lacroix edited the French text. Mary-Anne Dalkowski produced the format of the published version, and saw it through the press. The report was printed by Bonanza Press, Ottawa.

I appreciate also the help of our part-time research assistant, Berhane Ghebru, who summarized the briefs, recorded the hearings, and found source material.

Lucille Millette has been the entire office staff of the Review. She has brought three essential qualities: high competence and professionalism; stubborn refusal to be intimidated by the workload, the unfamiliar machinery or the boss; and ready wit and good humour. Nobody could ask for a better colleague.

Finally, as for many years, my wife has been my constant supporter and my most trenchant critic. I am, as always, grateful to her for both.

December 30, 1987

D.W.B.

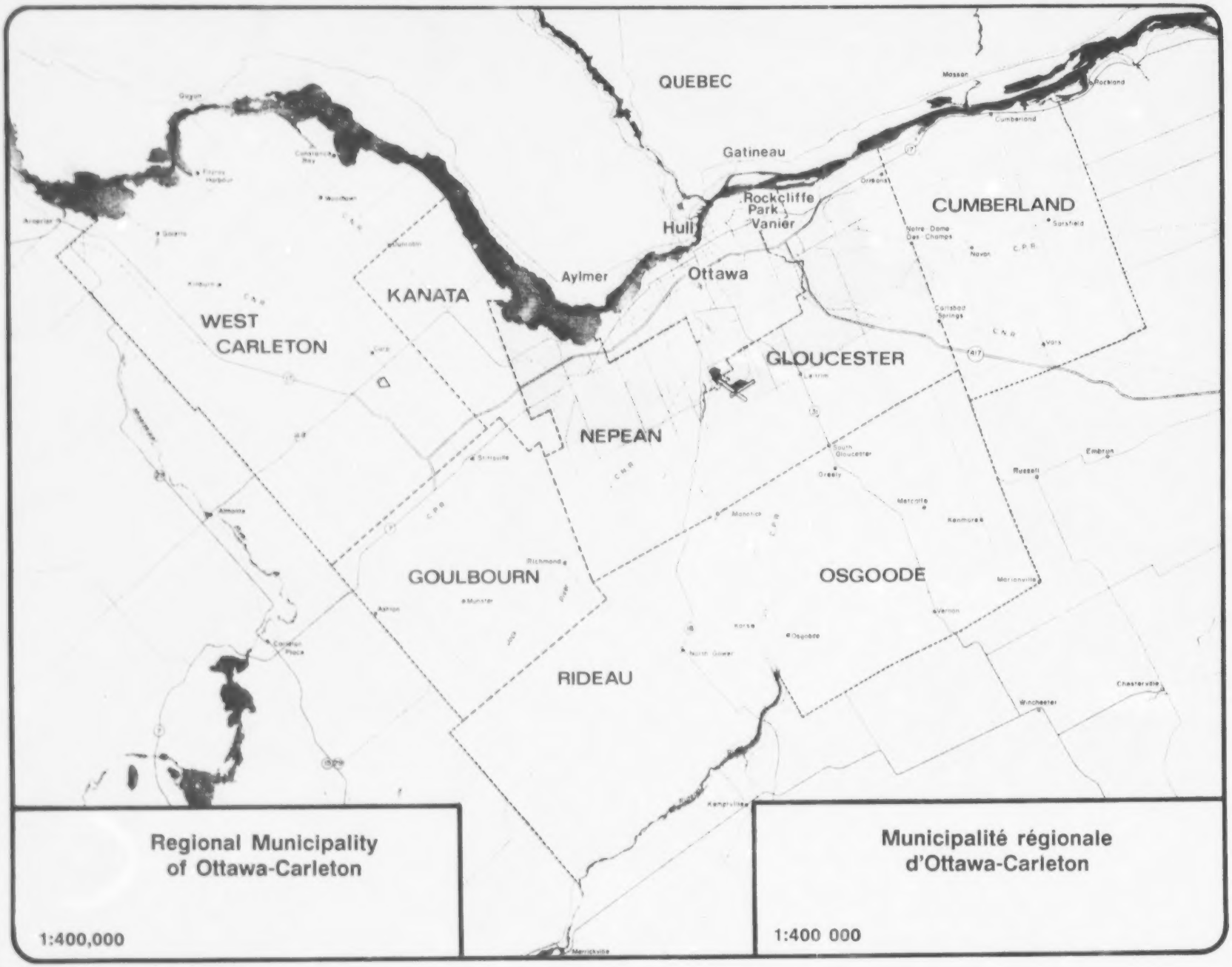
Imputabilité

et

représentation

Rapport de la première étape

Étude du fonctionnement
de la municipalité régionale


QUEBEC
Gatineau
Hull
Aylmer
Ottawa
Rockcliffe Park
Vanier
CUMBERLAND
KANATA
WEST CARLETON
GLOUCESTER
NEPEAN
GOULBOURN
OSGOODE
RIDEAU
Regional Municipality of Ottawa-Carleton
1:400,000
Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton
1:400 000

OTTAWA-CARLETON REGIONAL REVIEW
ÉTUDE DU FONCTIONNEMENT DE LA MUNICIPALITÉ RÉGIONALE
1 Nicholas, Suite 1510, Ottawa, K1N 7B7

le 31 décembre 1987

L'honorable John Eakins
Ministre des Affaires municipales et
député de Victoria-Haliburton
Queen's Park
Toronto (Ontario)
M5G 2E5

Monsieur le Ministre,

Conformément au mandat qui m'a été confié, je soumets ce rapport sur la première étape d'une étude sur la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton. Sous le titre général de «Imputabilité et représentation», ce rapport a trait au nombre et à la sélection des membres du conseil régional ainsi qu'à la sélection du président régional.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma très haute considération.

Le président,

D.W. Bartlett

Adresser les questions d'ordre général au

Ministère des Affaires municipales
Direction de l'Organisation des administrations
777, rue Bay, 11e étage
Toronto (Ontario)
M5G 2E5

Avant le 31 août 1988, on peut s'adresser également à

L'Étude du fonctionnement de la municipalité régionale
1, rue Nicholas, suite 1510
Ottawa (Ontario)
K1N 7B7
(613) 563-3338

Sommaire

Il s'agit dans la présente étude d'examiner diverses questions se rapportant à l'organisation politique et au partage des responsabilités dans la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton et d'en faire rapport au Ministre des Affaires municipales.

Ce rapport de première étape porte sur «l'imputabilité et la représentation», c'est-à-dire, essentiellement, sur le nombre et la sélection des membres du conseil régional, la sélection du président régional et certaines questions connexes.

La première partie de l'étude m'a mené aux conclusions suivantes:

a) À cause de la croissance démographique inégale des différentes parties de la région, le conseil régional accuse, inévitablement, ces anomalies en ce qui concerne la représentation de la population.

b) Le présent système, dans lequel la plupart des conseillers jouent également le rôle d'échevins municipaux, entraîne les corséquences suivantes: on peut difficilement, en pratique, tenir les conseillers régionaux responsables des actions du gouvernement régional; le processus décisionnel au niveau régional est faible; les politiques et les services qui touchent une population régionale de plus de 600 000 âmes et entraînent chaque année des dépenses de 600 millions de dollars ne peuvent être adéquatement établis ni contrôlés.

c) Le mode actuel de nomination du président régional devrait être modifié, pour le plus grand bien du gouvernement régional et de la population.

En conséquence, ce rapport de première étape recommande:

a) Que le conseil régional se compose de 36 membres (il en a présentement 33) et soit structuré en vue d'inclure les maires des 11 municipalités de la région à titre de *membres d'office* et 25 autres membres dont les sièges seraient répartis de façon à ce que là où la population justifie plus d'un conseiller régional, les citoyens soient représentés en fonction de la population.

b) Que les conseillers régionaux autres que les maires soient élus uniquement au conseil régional.

c) Que le président régional soit choisi par le conseil parmi les 25 conseillers régionaux (les maires n'étant pas éligibles) et que la personne choisie ne soit pas tenue d'abandonner le siège auquel elle avait été élue. Ainsi le président serait tenu de rendre des comptes à ses électeurs, à titre de membre du conseil, et aux autres conseillers quant aux tâches additionnelles imposées par sa charge de président.

Pour les recommandations complètes, voir la page 53.

Table des matières

1 : Introduction 1

2 : Contexte historique et politique 7

3 : Le gouvernement régional en 1987 17

4 : Le conseil régional 23

Objectifs 23
Dimension et structure 23
Représentation à un palier ou aux deux? 29
Recommandation 1 33
Mise en oeuvre 33
Étude périodique 34
Recommandation secondaire S1 35

5 : Le président régional 37

Recommandation 2 43
Recommandation secondaire S2 43

6 : Questions connexes 45

Information et imputabilité 45
Information et prise de décisions 46
Installations et services de soutien 46
Recommandation secondaire S3 47
Rémunération 47
Conseils et commissions 48
Recommandation secondaire S4 50
Fréquence des élections 50
Participation publique 51

7 : Ensemble des recommandations 53

Annexes 55

Annexe 1 : Termes du mandat 55
Annexe 2 : Jeu de chiffres 57
Annexe 3 : Coût d'un conseil régional 63
Annexe 4 : Mémoires et consultations 67
Annexe 5 : Remerciements 73

Tableaux

Tableau 1 : Population régionale et municipale, années 1951 à 1986 10
Présentation graphique de ces données 11
Tableau 2 : Structure actuelle du conseil régional 18
Tableau 3 : Dimension et structure recommandées du conseil régional 28
Tableau 4 : Calculs relatifs à un quotient peu élevé 58
Tableau 5 : Calculs relatifs à un quotient élevé 60
Tableau 6 : Frais courants du conseil régional 63

Cartes

La municipalité régionale d'Ottawa-Carleton, 1987
Annexions à la ville d'Ottawa, 1850-1950 8

1: Introduction

Le mandat

Le ministère des Affaires municipales de l'Ontario a commandé une étude de la région d'Ottawa-Carleton à l'automne 1987, à la demande du conseil régional.

Quelques mois auparavant, le conseil avait voulu s'attaquer à certains problèmes touchant le nombre et l'origine de ses membres et quelques questions connexes. Le comité spécial créé à cette fin s'était réuni vers la fin de 1986 et au début de 1987. Ses membres n'ont pas réussi à se mettre d'accord; lorsqu'on travaille à l'intérieur d'un système complexe, il est difficile d'examiner ce même système avec objectivité.

En outre, l'étude la plus récente sur la région d'Ottawa-Carleton (le rapport de la commission Mayo) datait de plus de dix ans, ayant été déposée en 1976. Entre temps, la population avait augmenté. Les difficultés auxquelles le gouvernement de la région devait faire face étaient devenues plus complexes et leur solution plus coûteuse, et le public s'en inquiétait. Le temps était venu d'examiner à nouveau le système conçu pour résoudre ces problèmes.

Le ministre avait demandé que l'étude soit effectuée en deux étapes. La première devait porter sur l'imputabilité et la représentation, et examiner la question du nombre et de l'origine des membres du conseil régional ainsi que la méthode de sélection du président régional. Le rapport de cette première étape devait être soumis au ministre pour le 31 décembre 1987 et le présent document répond à cette exigence.

Le mandat officiel est reproduit à l'annexe 1.

Qu'est-ce que nous entendons par «imputabilité et représentation»? Dans le document intitulé «Points à discuter», que nous avons publié et distribué au début de l'étude, en octobre 1987, ces termes sont définis comme suit:

> «Par *imputabilité* on entend ici la capacité des électeurs de tenir les représentants élus responsables de leurs actes au sein du conseil régional. Une telle imputabilité exige que les électeurs comprennent les obligations, le rôle et les fonctions des représentants élus. En outre, afin de tenir les représentants élus responsables, les membres du public doivent pouvoir exprimer leur satisfaction ou leur mécontentement au moyen d'élections. Par ailleurs, pour qu'ils puissent être responsables de leurs actes, les représentants doivent avoir les pouvoirs nécessaires pour s'occuper des questions dont ils sont responsables et ils doivent exercer une certaine influence sur les décisions concernant ces questions. Par conséquent, les notions d'autorité et d'imputabilité doivent être clairement définies».
>
> «La *représentation* désigne la possibilité pour les électeurs de faire connaître leurs opinions et leurs besoins aux dirigeants par l'intermédiaire de représentants élus et de voir ces opinions et ces besoins pris en considération lors de la prise des décisions. Le représentant doit être en mesure d'agir au nom de ses électeurs. Dans le

cadre du conseil régional, le principe de l'égalité de la représentation, de façon idéale, exigerait que chaque personne élue représente environ le même nombre d'électeurs (représentation en fonction de la population). Cette exigence faciliterait l'égalité de l'accès aux représentants pour l'électorat dans la région. En outre, les représentants élus doivent pouvoir défendre les intérêts de tous les résidents à l'intérieur de leur circonscription».

Deux solutions extrêmes sont implicitement exclues aux termes du mandat: un gouvernement à un seul palier, d'une part, et l'abolition du palier supérieur d'autre part. En outre, toute modification des frontières municipales, locales ou régionales a été écartée des cadres de la présente discussion. La perpétuation d'une structure à deux paliers fonctionnant à l'intérieur des frontières existantes est donc considérée comme acquise aux fins de la présente étude.

A l'intérieur de ces limites générales, cependant, j'ai, en principe, toute liberté pour déterminer la portée de l'étude. Mon objectif est de trouver et de recommander des solutions acceptables aux problèmes pratiques provenant de la structure du gouvernement régional, plutôt que d'étudier dans l'abstrait des questions qui ne sont pas susceptibles d'avoir une solution dans le monde réel. Bref, je désire réaliser une étude utile.

Soit dit en passant, je suis satisfait de l'exclusion des questions de frontières. Il faut, en effet, tenir compte d'une simple réalité: les municipalités de la région existent, certaines existent même depuis longtemps et leurs citoyens respectifs y attachent beaucoup de prix, pour toutes sortes de raisons, tant historiques que contemporaines. Le bouleversement de ces loyautés traditionnelles au profit d'une simple commodité administrative ou de l'élégance mathématique n'est pas justifiable, même si certains trouvent qu'elles sont illogiques, encombrantes ou dépassées. Il doit être possible de créer un système de gouvernement efficace, responsable et sensible aux besoins, tout en respectant l'existence et l'apport des villes, du village et des cantons de la région. C'est du moins sur cette conviction que repose mon rapport. Même si j'y étais autorisé par mon mandat, je serais fort peu disposé à recommander une modification des frontières.

Je désire souligner que cette étude a pour objet des structures et systèmes de gouvernement et non des personnes ou des décisions politiques particulières. Le présent rapport n'a trait qu'aux règles du jeu. Il ne s'étend pas à la performance des joueurs et encore moins à l'identification des gagnants. Dans une société démocratique, les jugements concernant la pertinence des décisions politiques et l'acceptabilité des décideurs appartiennent, en définitive, aux électeurs bien renseignés et non pas aux observateurs.

Déroulement de l'étude

L'étude a été mise en marche en octobre 1987 par l'établissement d'un modeste bureau et l'engagement d'une équipe de chercheurs de la faculté d'Administration publique de l'Université Carleton, équipe dirigée par le professeur Katherine

Graham. Je tiens à souligner particulièrement l'apport des professeurs Calum Carmichael, Harvey Lithwick, Allan Maslove et Gene Swimmer qui m'ont aidé de leurs conseils dans la préparation du présent rapport.

Au cours de la première étape, nous avons examiné les documents existants, y compris les pièces assemblées à l'intention du comité spécial qui, vers la fin de 1986 et au début de 1987, s'était attaqué à quelques-uns des mêmes problèmes. En outre, dans le cadre d'un processus de consultation très poussé, j'ai fait appel à des spécialistes en administration régionale, d'Ottawa-Carleton et d'ailleurs, et j'ai eu des entrevues avec l'ancien président régional et le président actuel, avec les maires de toutes les municipalités de la région, ainsi qu'avec d'autres conseillers régionaux et locaux et des membres intéressés du public. J'avais sollicité certaines de ces entrevues mais beaucoup de personnes se sont présentées de leur propre chef, et j'ai trouvé le temps de communiquer avec tous ceux qui ont voulu me parler avant le 23 décembre 1987. Les opinions écrites que j'ai demandées et reçues ont été la source de conseils judicieux ainsi que les audiences publiques, tenues début décembre. Une liste partielle des personnes consultées paraît à l'annexe 4.

Les médias ont couvert les questions avec passablement de profondeur - dans des éditoriaux ainsi que dans des reportages et articles détaillés et généralement exacts. L'étude semble donc avoir été favorablement accueillie. De nombreuses sources ont fourni des opinions franches et réfléchies sur le présent système de gouvernement régional ainsi que des suggestions touchant les réformes possibles.

A la suite de ces échanges, j'ai révisé mes propres opinions.

Il n'y a pas eu d'unanimité dans les vues exprimées. J'ai trouvé le processus énormément utile en ce qu'il m'a fait mieux comprendre les problèmes ainsi que les implications et l'acceptabilité des changements possibles. Néanmoins, personne ne retrouvera toutes ses idées dans mes conclusions. Il était inévitable que mes recommandations omettent d'appuyer certaines suggestions sérieuses qui m'ont été faites. Bien que j'aie apprécié tous les renseignements et avis reçus et que je respecte tous ceux qui me les ont fournis, les conclusions et recommandations de ce rapport et ses péchés, d'omission ou autres, sont entièrement ceux de l'auteur.

Les joueurs

Le cynisme et la désillusion touchant les motifs et les aptitudes des candidats aux charges publiques sont l'une des caractéristiques de notre époque. Peut-être la superficialité et l'inévitable sensationnalisme des gros titres donnent-ils l'impression que tous les hommes politiques sont aussi peu fiables que la petite minorité d'entre eux qui ont péché quelque part. Cette attitude peut aussi refléter le fait que les contribuables sont plus empressés à demander des services publics qu'à en supporter les frais. Ils acceptent parfois difficilement cette vérité fondamentale que tout ce que les gouvernements municipaux (et autres) fournissent à leurs citoyens doit se payer, que ce soit par le biais d'impôts fonciers, de frais d'utilisation ou de transferts de fonds effectués par d'autres paliers de gouvernement (qui constituent tout simplement une redistribution de l'argent des contribuables par des canaux différents).

Les taxes ne sont, après tout, qu'un moyen d'accumuler des ressources provenant de la collectivité pour les employer à des fins publiques plutôt que privées. À long terme, le revenu public doit être égal aux dépenses publiques.

Dans ces circonstances si peu prometteuses, pourquoi voudrait-on briguer une charge publique? Sûrement pas pour s'enrichir. Tout politicien compétent - et la plupart le sont - pourrait se procurer beaucoup plus d'argent et de privilèges avec moins d'effort et beaucoup moins de batailles, en faisant autre chose. La politique est l'une des dernières professions à n'offrir aucune sécurité d'emploi, tout le monde le sait. Malgré la complexité des motivations individuelles, j'ai constaté, par expérience, que l'ancienne notion de service est un mobile commun. Les réalisations tangibles de la politique apportent aussi leur part de satisfaction personnelle, ainsi que, admettons-le, le plaisir des rapports humains et celui de jouer le jeu. Heureusement pour les autres, certains êtres exceptionnels aiment véritablement la vie bizarre qu'on mène en politique. Peut-être serait-il plus juste de dire qu'ils sont «accrochés» par cette vie.

Les nombreux fonctionnaires élus avec lesquels j'ai conversé au cours des deux derniers mois m'ont de nouveau impressionné par l'intelligence et la probité que, collectivement, ils apportent à l'exécution de leurs tâches. Ils se trompent parfois profondément mais ils se trompent rarement à dessein. La solution des problèmes politiques, comme la vérité elle-même, n'est ni évidente ni simple; c'est pour cela que les problèmes politiques persistent. Les solutions aux difficultés auxquelles nos administrations régionales et locales doivent faire face actuellement et dans un avenir immédiat, sont complexes et coûteront probablement fort cher. Plus on les pénètre, plus elles apparaissent complexes et coûteuses. Les décisions seront difficiles et d'en expliquer les raisons aux électeurs plus difficile encore.

Je ne fais pas ici l'apologie des politiciens. Ils sont, après tout, des êtres humains faillibles, comme tout le monde. Il s'ensuit que le cadre juridique dans lequel ils agissent doit être le plus clair et le moins équivoque possible afin que le public puisse se faire une idée des problèmes existants et de la façon dont les représentants élus s'efforcent de les résoudre.

Deuxième étape de l'étude

Nous avons consacré le plus clair de nos efforts jusqu'ici à l'étude des questions d'imputabilité et de représentation afin de produire le rapport de la première étape dans les délais prescrits. Nous organisons maintenant la recherche de base pour la deuxième étape qui porte sur les modes de fonctionnement et de financement.

Nous n'avons ni le temps ni les ressources qui nous permettraient d'examiner *tous* les aspects des opérations régionales. C'est là un exercice qui, de toute façon, ne serait guère utile. Les consultations dont j'ai déjà parlé avaient pour objectif (entres autres) l'exploration des questions qui présentent des difficultés ou défis particuliers et exigent des solutions immédiates ou très prochaines, notamment: le processus d'aménagement foncier; les arrangements destinés à promouvoir le développement économique; les exigences financières à

moyen terme et les disponibilités qui permettront d'y répondre; le processus par lequel les conseillers obtiennent l'information nécessaire à leurs prises de décisions et le processus par lequel le public obtient l'information nécessaire à l'appréciation des activités de son conseil régional. Pour notre part, nous continuerons dans les prochains mois à aller chercher renseignements et conseils auprès des responsables du système de gouvernement régional et auprès du public.

Credo

Je n'avais, en acceptant de mener cette étude, aucun motif ultérieur, sauf celui d'encourager la population d'Ottawa-Carleton à réfléchir sur le système de gouvernement qui répondrait le mieux à ses besoins. Dans le présent rapport, j'ai présenté des hypothèses, des arguments, des faits et des chiffres qui apporteront peut-être des éléments de réflexion. Conformément à mon mandat, j'ai aussi formulé certaines conclusions qui me paraissent correspondre le plus à la réalité, telle que je la perçois.

On pourrait, naturellement, percevoir la réalité autrement, ce qui entraînerait la formulation d'autres hypothèses et arguments et le choix d'autres faits et chiffres pour les justifier. Bien que je sois tout à fait prêt à défendre mes conclusions, je crois que le processus même d'une réflexion publique est plus important qu'un résultat donné. La meilleure forme de gouvernement local sera celle qui aura l'assentiment du public, ou, du moins, que le public tolérera volontiers; «le consentement des gouvernés» doit en être la pierre de touche. Il faut aussi que le gouvernement local respecte les principes démocratiques de l'imputabilité et des droits de la personne ainsi que les intérêts des minorités et la diversité sociale. J'espère que la présente étude et son rapport de première étape aideront le public à comprendre, débattre et résoudre les problèmes fondamentaux se rattachant au système d'administration régionale.

2 : Contexte historique et politique

Évolution d'Ottawa-Carleton

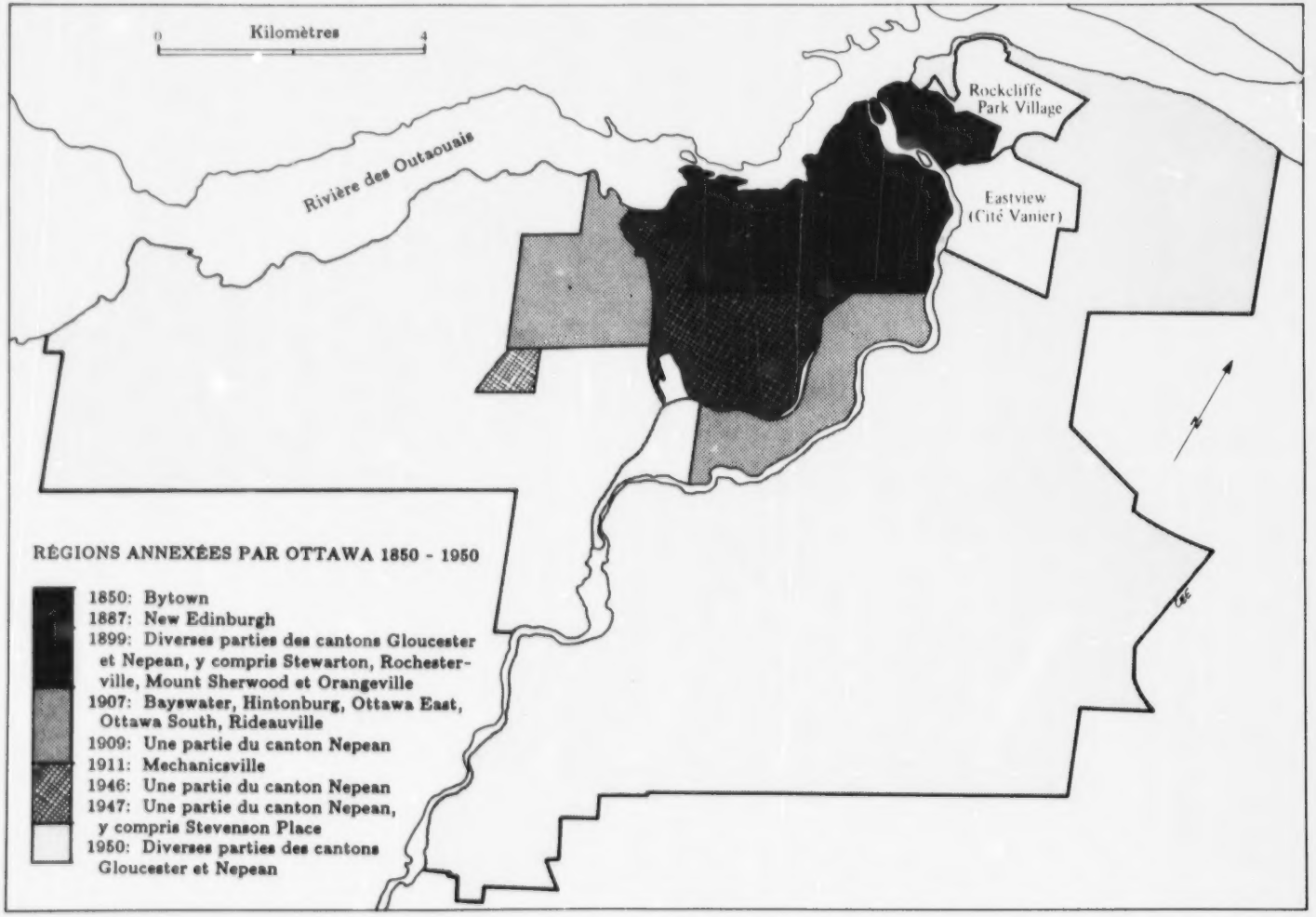
L'origine de la présente municipalité régionale d'Ottawa-Carleton remonte aux premières années du XIXe siècle, au développement d'un centre de commerce du bois aux Chutes de la Chaudière et au défrichement d'une région agricole dans les cantons March et Goulbourn où s'étaient originellement établis les soldats de l'empire britannique, démobilisés à la fin des guerres napoléoniennes. «Bytown», apparue au terminus nord du canal Rideau en 1826, s'est constituée en société en 1847 et est devenue la ville d'Ottawa en 1855. Celle-ci a été nommée à son tour capitale de l'ancienne province du Canada en 1857, et du nouveau Dominion en 1867.

Au début, dans le Haut-Canada, les comtés étaient des districts électoraux plutôt que des municipalités, et c'est à titre de district électoral que le comté de Carleton avait fait son apparition en 1798. En tant que gouvernement local, Carleton a eu son origine dans le district de Bathurst, établi en 1822, dont Perth était le siège judiciaire. Le district de Dalhousie, qui englobait tous les cantons du futur comté de Carleton, a été établi pour sa part en 1842, avec siège officiel à Bytown. Enfin, en 1849, aux termes de la Loi Baldwin, qui a institué un modèle d'administration locale rurale pour le Canada ouest (appelé plus tard l'Ontario), le comté de Carleton a été établi dans une forme qui, pour l'essentiel, s'est perpétuée et a assuré la prospérité du territoire jusqu'en 1969.

Au cours de son premier siècle d'existence, jusqu'aux années 1920, la croissance économique d'Ottawa a été fondée sur le développement des services offerts aux collectivités agricoles et forestières du comté de Carleton et au-delà, ainsi que sur les entreprises, comme les scieries, qui se sont ajoutées aux services gouvernementaux et aux transports. L'importance relative de ces entreprises a ultérieurement décliné et à la fin de la Seconde guerre mondiale, le gouvernement fédéral avait pris presque toute la place. Certaines entreprises dans les secteurs des services et de la connaissance ont récemment connu une croissance rapide, mais le gouvernement fédéral n'en reste pas moins, et de beaucoup, l'entreprise la plus importante dans la région.

Jusqu'en 1960, environ, les limites de la ville d'Ottawa se sont progressivement étendues afin d'inclure les terrains nécessaires au logement d'une population urbaine croissante. On peut voir sur la carte, à la page 8, la configuration des annexions successives, commencées en 1887 (village de New Edinburgh) et terminées en 1950 avec le transfert de très grands terrains des cantons de Gloucester et de Nepean. Ainsi la capitale fédérale, la partie ontarienne de la région urbaine, et la ville d'Ottawa, sont toutes trois restées à l'intérieur de frontières essentiellement inchangées.

Les cantons environnants, bien que caractérisés par des collectivités rurales et villageoises vivantes, et généralement prospères, ont joué le rôle d'arrière-pays agricole durant cette période. Les lignes de démarcation municipales et sociales entre la ville et la campagne se déplacaient sans cesse, de la colline



Source: Taylor, John H. "Ottawa, An Illustrated History". The History of Canadian Cities Series. Toronto: James Lorimer and Company, and the Canadian Museum of Civilization, National Museums of Canada, 1986, p. 115. Reprinted by permission of the Canadian Museum of Civilization.

du parlement vers l'extérieur, mais elles restaient quand même très nettes. La Ceinture de verdure établie en 1958 par le gouvernement fédéral semble avoir été conçue, dans une certaine mesure, pour préserver cette distinction.

Cependant, on s'aperçut peu après que la croissance dynamique de la capitale ne pouvait être contenue par une barrière physique comme la Ceinture de verdure. On ne pouvait pas non plus y répondre en continuant de repousser les limites de la ville d'Ottawa. Les annexions imposées en 1950 en dépit de l'opposition vigoureuse des annexés, avaient suscité des ressentiments amers dont les traces ne sont pas entièrement disparues 40 ans plus tard. Il aurait été trop coûteux, politiquement, de répéter une telle opération; les cantons de Nepean et de Gloucester n'étaient tout simplement pas disposés à redevenir une arrière-cour rurale de la ville d'Ottawa. La métropole échappait aux contraintes tant de la ceinture de chasteté fédérale que de la «vieille» capitale.

Cette évolution ne peut manquer de se poursuivre. Par exemple, selon les chiffres du recensement du Canada, la population de la ville d'Ottawa, Rockcliffe Park et Vanier compris, a atteint son plus haut point en 1971; elle a été stable, avec des hausses et des baisses de 2%, durant plus de 20 ans, de 1966 à nos jours. Ces chiffres ne changeront probablement pas dans un avenir prévisible.

Entre temps, une croissance substantielle s'était produite dans les municipalités environnantes les plus proches et, plus récemment, dans le cercle externe des cantons ruraux. La répartition de la population s'est donc modifiée petit à petit. Selon le recensement de 1986, la ville municipale d'Ottawa comprend moins de la moitié de la population métropolitaine établie du côté ontarien de la rivière (comparé à 82% en 1951) et moins de 40% de la population de la Région métropolitaine de recensement, laquelle comprend des municipalités québécoises contiguës. Les municipalités qui entourent la vieille ville sont devenues, collectivement, plus populeuses qu'elle, et elles le resteront. Le tableau 1 et le diagramme qui le suit présentent les chiffres pertinents. À la suite de cette croissance, les services des villes de Cumberland, de Gloucester, de Kanata et de Nepean ont atteint un niveau convenant à des municipalités urbaines modernes.

Durant la même période, le gouvernement fédéral a étendu ses opérations centrales au-delà de la vieille ville d'Ottawa et a construit des installations importantes dans les municipalités environnantes, particulièrement au Québec. La capitale nationale fonctionnelle, la région métropolitaine du côté ontarien de la rivière, et la ville d'Ottawa, n'occupent plus la même superficie; elles sont devenues trois entités distinctes, même si elles se chevauchent.

Cette évolution n'est pas une simple question de frontières municipales. Les citoyens sont attachés et s'identifient à la ville, au village ou au canton où ils demeurent. Par ailleurs, lorsqu'il s'agit de travailler, ou de magasiner, ou de s'amuser, ou de visiter des amis - bref de gagner son pain et de jouir de la vie - les frontières municipales ou même provinciales perdent leur importance. On les traverse sans y penser. Les médias, pour leur part, couvrent la région métropolitaine toute entière. Chaque district a son caractère distinctif - certains plus que d'autres - mais sur les plans

Tableau 1 : Recensement de la population de la MROC, années 1951 à 1986

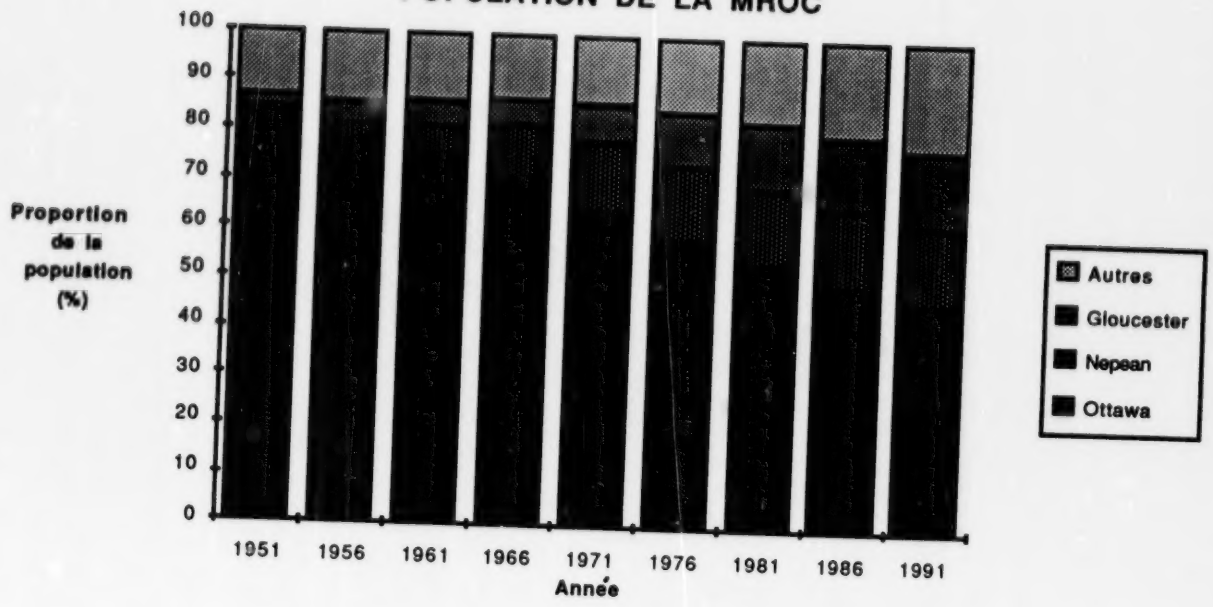
Municipalité	1951	% de la MROC	1956	% de la MROC	1961	% de la MROC	1966	% de la MROC	1971	% de la MROC	1976	% de la MROC	1981	% de la MROC	1986	% de la MROC	Prévisions 1991	%
Ottawa	202 045	82,03	222 129	77,33	268 206	74,83	290 741	70,28	302 341	64,06	304 445	58,50	295 163	53,98	300 763	49,58	306 500	46,19
Vanier	13 799	5,60	19 283	6,71	24 555	6,85	24 269	5,87	22 477	4,76	19 820	3,81	18 792	3,44	18 426	3,04	18 300	2,76
Rockcliffe Park	1 595	0,65	2 097	0,73	2 084	0,58	2 246	0,54	2 138	0,45	2 115	0,41	1 869	0,34	2 033	0,34	2 000	0,30
Cumberland	4 051	1,64	4 616	1,61	5 478	1,53	6 229	1,51	9 294	1,97	12 365	2,38	16 177	2,96	26 999	4,45	38 800	5,85
Gloucester	6 473	2,63	13 596	4,73	18 301	5,11	23 222	5,61	37 145	7,87	56 485	10,85	72 859	13,32	89 810	14,80	102 200	15,40
Goulbourn	2 664	1,08	3 347	1,17	4 869	1,36	5 878	1,42	9 457	2,00	13 755	2,64	9 559	1,75	12 303	2,03	14 700	2,32
Kanata (1978)*	710	0,29	824	0,29	968	0,27	1 886	0,46	5 822	1,23	8 020	1,54	19 728	3,61	27 519	4,54	36 600	5,52
Nepean	3 744	1,52	9 183	3,20	19 753	5,51	43 919	10,62	64 606	13,69	76 930	14,78	84 361	15,43	95 490	15,74	106 400	16,04
Osgoode	4 141	1,68	4 837	1,68	5 786	1,61	6 690	1,62	7 757	1,64	8 950	1,72	9 360	1,71	11 197	1,85	12 900	1,94
Rideau	2 749	1,12	3 131	1,09	3 647	1,02	3 828	0,93	4 893	1,04	8 660	1,66	9 052	1,66	10 271	1,69	11 400	1,72
West Carleton	4 327	1,76	4 201	1,46	4 763	1,33	4 787	1,16	6 001	1,27	8 905	1,71	9 929	1,82	11 828	1,95	13 700	2,06
TOTAL, MROC	246 298	100	287 244	100	358 410	100	413 695	100	471 931	100	520 450	100	546 849	100	606 639	100	663 500	100

Note: Certaines des hausses et baisses démographiques sont attribuables, en partie, aux modifications apportées aux frontières depuis 1951

Sources: 1951-86 Statistique Canada, Recensement du Canada.
Population des subdivisions du recensement (historique), vol. 1, tableau 2, no 95-921 au catalogue.
Prévisions pour 1991: Service d'urbanisme, MROC (communication personnelle).

* Assemblée en 1978 pour former ce qui constitue maintenant la ville de Kanata.

RÉPARTITION DE LA POPULATION DE LA MROC



économique, social, culturel et fonctionnel, *la métropole fonctionne comme un tout organique*. Je ne veux pas laisser entendre que les municipalités n'ont pas d'importance, mais seulement que ceux d'entre nous qui s'intéressent activement au gouvernement municipal peuvent parfois exagérer l'intérêt qu'elles suscitent, en général, chez nos concitoyens.

La présence fédérale

Il convient de reconnaître ici la présence changeante mais continuelle sur la scène métropolitaine du gouvernement fédéral dont le rôle, habituellement bénin, est énorme et largement autonome. Les capitales nationales ne sont pas comme les autres villes, et la capitale du Canada ne fait pas exception. Par exemple, les édifices et commodités qui, ailleurs, témoigneraient de la sensibilité, de la fierté et de l'estime de soi d'une cité, sont perçus dans une capitale comme des symboles *nationaux* - par exemple les musées, les centres d'arts d'interprétation et d'arts visuels, les places, les grands parcs, les promenades, les édifices publics. Il va sans dire que les citoyens de la capitale bénéficient énormément de ces aménagements qui sont probablement supérieurs à ceux que d'autres collectivités de même grandeur peuvent se payer; mais il faut reconnaitre ce qu'il en coûte.

Montréal a sa montagne et ses Floralies; Toronto, ses îles, sa place Nathan Philips et son Centre O'Keefe; Vancouver a Stanley Park, ses théâtres municipaux et Kitsilano Beach. Ottawa-Carleton a quoi? Même le Centre des congrès, construit par la municipalité régionale, a été transféré au gouvernement provincial (pour de bonnes raisons financières).

Malheureusement, la possibilité de toujours pouvoir s'en remettre aux autres paliers de gouvernement tend à produire une attitude de dépendance. Les institutions locales publiques et privées d'Ottawa-Carleton, suivant en ceci l'opinion publique, ont montré moins d'enthousiasme que les institutions analogues dans d'autres parties du pays lorsqu'il s'est agi d'investir leurs deniers dans des aménagements municipaux. Nepean fait exception, ayant construit le Sportsplex, le centre Walter Baker et un nouveau bâtiment comprenant l'hôtel de ville, une bibliothèque et un théâtre municipal. La taille modeste de ces installations, comparée à celle des institutions fédérales, souligne néanmoins la prééminence de ces dernières.

La participation du gouvernement fédéral dans la région d'Ottawa-Carleton est, naturellement, beaucoup plus que symbolique. Le vaste fond de terre qu'il possède dans la région échappe à toute règlementation ou politique provinciale ou municipale. Il lui permet d'exercer une influence, allant même jusqu'au veto, sur la planification et l'installation de l'infrastructure de divers services: routes, conduite d'eau, enlèvement des ordures, et même, dépotoirs de neige. Les administrations municipales dans la capitale ont, en outre, des obligations particulières - la protection des représentants de pays étrangers, par exemple - que n'ont pas dans la même mesure les autres municipalités.

Cette description n'est pas une critique des autorités fédérales; elle ne fait qu'illustrer la différence de perspective qui existe entre, d'une part, une «capitale nationale» et, d'autre part, «un endroit où l'on vit». Les deux

perspectives sont valables. En pratique, les gouvernements fédéral et régionaux ne peuvent éviter de partager la responsabilité liée à la planification et à la prestation des services nécessaires dans la région. Il serait préférable qu'ils le fassent ouvertement et en coopération, en tenant compte de leurs besoins mutuels, au lieu d'agir chacun de son côté, comme cela s'est parfois produit dans le passé.

La présence de la province

L'attitude du gouvernement de l'Ontario, telle qu'elle est perçue dans Ottawa-Carleton, est à l'opposé de l'attitude fédérale. Une présence fédérale considérable s'impose dans la capitale. La présence et l'intérêt de la province semblent proportionnellement minces en regard d'un centre métropolitain qui occupe le deuxième rang en Ontario pour le nombre d'habitants. Tant que les conventions constitutionnelles sont sauves, Toronto laisse volontiers le gouvernement fédéral prendre l'initiative dans la plupart des cas.

Ce n'est pas là une ligne de conduite établie par la province; ce serait plutôt un cas de «loin des yeux, loin du coeur». Contrairement à une grande partie du reste de la province, Ottawa-Carleton ne se trouve pas entièrement dans l'orbite torontoise. La région est, en partie, indépendante, et, pour bien des raisons, se rattache autant à Montréal et aux villes américaines avoisinantes qu'à la capitale provinciale. En outre, les institutions publiques fédérales répondent à certains besoins d'ordre local - les musées, par exemple, et autres établissements culturels - que la province contribue à satisfaire ailleurs.

Les données complètes qui permettraient d'appuyer cette conclusion par des chiffres précis ne sont pas disponibles, mais on peut citer des exemples. Ainsi, il a fallu exercer de très fortes pressions pour obtenir que le gouvernement provincial s'engage à construire une route convenable - qui ne sera finie que dans quelques années - reliant la capitale canadienne avec le système routier de l'État de New York et les capitales économiques et politiques des États-Unis. Un certain nombre de ministères provinciaux ont choisi d'établir leurs principaux bureaux régionaux pour l'est de la province dans de petites villes plutôt que dans le deuxième centre métropolitain de la province. Les subventions du Conseil des arts de l'Ontario semblent être attribuées en trop grande proportion dans le grand Toronto, et ainsi de suite.

Bref, la situation économique et politique d'Ottawa-Carleton est unique par rapport aux deux paliers supérieurs de gouvernement. Il faut tenir compte de ce fait lorsqu'on considère les rôles et les obligations de l'administration locale.

L'apparition des gouvernements régionaux en Ontario

L'établissement de la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton en 1969 n'a pas été un cas isolé. Au contraire, la façon d'envisager la création d'une structure régionale à Ottawa-Carleton et de répartir les responsabilités entre la région et les municipalités particulières se rattache à la politique pratiquée par le gouvernement de l'Ontario au milieu des années soixante.

Durant la période où, à Ottawa, l'expansion urbaine échappait aux limites de la ville et de la Ceinture de verdure, la province en vint à reconnaître les problèmes posés par la croissance urbaine - non seulement dans la région d'Ottawa mais dans d'autres parties de la province également. Les anciennes municipalités n'avaient évidemment pas les moyens de répondre aux demandes administratives, financières et politiques crées par l'expansion rapide des populations urbaines. Plusieurs solutions ont été étudiées. Une politique d'annexion n'avait aucun attrait; très impopulaire, elle aurait produit de grosses municipalités qui seraient probablement restées insensibles aux intérêts communautaires et de quartier. Ces intérêts avaient acquis durant les années soixante une importance politique que les gouvernements ne pouvaient plus ignorer.

Le gouvernement de l'Ontario fut le premier, du moins au Canada, à formuler l'idée novatrice d'un gouvernement municipal à deux paliers offrant une structure à l'expansion métropolitaine. Un gouvernement à deux paliers comporte plusieurs avantages: plus de cohérence dans l'aménagement foncier; une base financière suffisamment large pour supporter les dépenses en capital; la planification et l'opération de services intégrés - transports, grandes artères, approvisionnement d'eau, enlèvement des ordures - et le partage plus équitable des obligations financières entre les municipalités riches et les municipalités pauvres.

L'établissement du grand Toronto (Metropolitan Toronto) en 1954 a créé un précédent. En conséquence, au milieu des années soixante, la province possédait au moins un modèle d'action. À ce moment, le ministre des Affaires municipales a annoncé le lancement d'un certain nombre d'études sur certains gouvernements locaux, notamment celui d'Ottawa-Carleton. Il s'agissait d'analyser le processus de la croissance urbaine en des endroits déterminés et de présenter des recommandations touchant les réformes utiles. Parallèlement à ces commissions particulières (dont la commission Jones, auteur d'un rapport présenté en 1965 sur les administrations locales d'Ottawa, d'Eastview et de Carleton), un comité ontarien sur la taxation (comité Smith) a réalisé une étude massive du système de gouvernement local de l'Ontario. Dans son rapport publié en 1967, le comité Smith concluait à la nécessité d'une révision en profondeur de la structure et du fondement financier des municipalités ontariennes.

Le rapport du comité Smith définit deux éléments essentiels de l'action d'un gouvernement local: services et participation. Il expose ensuite cinq conditions nécessaires à la restructuration du système ontarien de gouvernement local. Les entités devront posséder: une communauté d'intérêts basée sur des indicateurs socio-économiques; des intérêts équilibrés, dont aucun n'est dominant; une base financière adéquate; une dimension permettant la réalisation d'économies d'échelle; et des frontières qui facilitent la coopération inter-régionale au maximum.

Le gouvernement provincial a épousé, en paroles du moins, les idées du comité Smith. Il a publié en 1958 un document intitulé *Design for Development: Phase II* (Plan de développement, deuxième étape) dans lequel il déclarait son intention de réorganiser certaines administrations locales choisies, en fonction des principes du comité Smith.

Il apparaît néanmoins, rétrospectivement, que la participation a été moins améliorée que les services.

Le gouvernement provincial ne s'était pas engagé dans son document de réorganisation à utiliser dans chaque cas le modèle du gouvernement local à deux paliers. Il semblerait cependant que les cadres provinciaux aient eu précisément ce modèle en tête; le document inclut, en effet, des recommandations touchant les limites démographiques des gouvernements régionaux et celles des administrations de niveau inférieur. Ainsi, à la fin de 1968, tout était prêt pour l'établissement de structures régionales dans des régions comme Ottawa-Carleton. De fait, le premier gouvernement régional annoncé fut celui d'Ottawa-Carleton et il servit de prototype.

Le modèle finalement adopté est décrit dans la loi sur la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton adoptée en 1969, et dans les lois généralement semblables qui ont présidé à l'établissement de dix autres municipalités régionales, surtout dans le sud-ouest de la province.

Plusieurs municipalités rurales ont été intégrées à l'intérieur d'Ottawa-Carleton en 1973. La ville de Kanata fut créée en 1978 par l'amalgamation de l'ancien canton de March avec certaines parties de Nepean et de Goulbourn. Les autres modifications apportées à la loi ont principalement eu trait à l'administration interne. La plus importante fut le transfert du système d'autobus (OC Transpo) à la Région en 1972. Ces changements exceptés, la structure et les obligations du gouvernement régional d'Ottawa-Carleton sont essentiellement semblables en 1987 à ce qu'elles étaient au début, en 1969.

3 : Le gouvernement régional en 1987

Composition du conseil régional

Le conseil régional actuel se compose de 32 membres (et d'un président). Presque tous ont été élus principalement à d'autres fonctions.

Onze conseillers sont des maires: quinze sont des échevins d'Ottawa (le conseil municipal d'Ottawa, au complet, siège au conseil régional); trois sont conseillers à Nepean, ayant été élus par le public pour siéger aux deux conseils; deux sont échevins à Gloucester, le conseil municipal les ayant choisis pour siéger aussi au palier régional; un dernier, échevin à Vanier, a été choisi aux mêmes fins par ses collègues.

Ces données sont inscrites au tableau 2, ainsi que la population des municipalités établie par le recensement de 1986, leur population estimative pour l'année 1991, et le nombre moyen de citoyens représentés par chaque conseiller.

Les changements démographiques dont il a déjà été question et le fait que la population varie énormément d'une municipalité à l'autre, ont évidemment entraîné de graves anomalies en ce qui concerne la représentation des citoyens au conseil régional. Même si on accepte que les électeurs de chaque municipalité ont droit à au moins un représentant - et cela semble raisonnable - il reste que parmi les municipalités qui ont droit à plus d'un représentant, le nombre moyen d'électeurs par conseiller diffère. Les modifications nécessaires à la correction de ces anomalies seront proposées plus loin.

Le président régional

Au début de leur terme de trois ans, les 32 membres du conseil régional se choisissent un président. L'élu n'est pas nécessairement membre du conseil. En fait, si les conseillers choisissent l'un de leurs collègues, celui-ci doit immédiatement quitter son poste, qu'on remplit ensuite au moyen d'une élection complémentaire. Les deux présidents élus jusqu'ici, bien qu'anciens membres du conseil régional, ou du conseil du comté de Carleton qui l'a précédé, n'étaient pas membres du conseil régional au moment de leur élection et aucune élection complémentaire n'a dû avoir lieu.

Comme tout fonctionnaire élu, le président est tenu de rendre des comptes à ceux qui l'ont élu, c'est-à-dire aux 32 membres du conseil, dont la plupart siègent en vertu de leur élection à d'autres fonctions. Le président régional ne rend donc pas compte directement de ses activités aux électeurs. Il y a bien une imputabilité indirecte, mais elle est obscure et, en pratique, inefficace. Le mécontentement public concernant cet état de choses est évident, et très répandu.

Ce système offre cependant certains avantages. Les conseillers peuvent choisir en toute liberté la personne qu'ils estiment la plus apte à présider leurs séances et à remplir le poste très exigeant de directeur général de la municipalité régionale. En outre, il élimine la possibilité d'impasses, tout

Tableau 2 : Structure du conseil régional actuel

Municipalité	1986 Population	Conseillers régionaux	Population par conseiller (1986)	1991 - population estimative	Population par conseiller (1991)	Mode de nomination
Cumberland	26 999	1	26 999	38 800	38 800	Maire
Gloucester	89 810	3	29 936	102 200	34 100	Maire + 2 choisis par le conseil municipal
Goulbourn	12 303	1	12 303	14 700	14 700	Maire
Kanata	27 519	1	27 519	36 600	36 600	Maire
Nepean	95 490	4	23 873	106 400	26 600	Maire + 3 élus (élection générale)
Osgoode	11 197	1	11 197	12 900	12 900	Maire
Ottawa	300 763	16	18 798	306 500	19 200	Maire + tous les 15 échevins
Rideau	10 271	1	10 271	11 400	11 400	Maire
Rockcliffe Park	2 033	1	2 033	2 000	2 000	Maire
Vanier	18 426	2	9 213	18 300	9 200	Maire + 1 choisi par le conseil municipal
West Carleton	11 828	1	11 828	13 700	13 700	Maire
Président	-	1	-	-	-	Choisi par le conseil régional
TOTAL	606 639	32 + 1		663 500		

Source: Données démographiques du tableau 1.

désaccord entre le conseil et son président se terminant toujours par la victoire du conseil. Tout président sensé le sait et se comporte en conséquence; en pratique, il n'y a donc pas d'impasses.

Le président est le seul conseiller régional à temps plein. C'est pourquoi - et aussi parce que les autres conseillers se consacrent surtout aux intérêts de leur gouvernement municipal - il est perçu comme ayant une part disproportionnée de responsabilité quant aux politiques et actions du gouvernement régional. Le président semble tout-puissant mais il est loin d'être aussi puissant qu'il paraît.

Les conseillers régionaux

Les autres membres du conseil consacrent aux affaires régionales de 20% à 30% du temps passé à exercer leurs fonctions régionales et locales. Ce pourcentage estimatif provient de renseignements fournis, en entrevue, par tous les maires et certains autres conseillers régionaux. Il est confirmé par l'honorable John Reid, c.p., qui a examiné la répartition du temps des échevins d'Ottawa dans le cadre d'un rapport sur la rémunération du maire et des échevins de cette ville, préparé pour le conseil municipal. Du point de vue d'un conseiller régional, cette proportion est convenable et compréhensible; sa réélection dépend principalement, après tout, de la façon dont il s'acquitte de ses responsabilités locales.

Comme tous les conseillers régionaux travaillent pour deux gouvernements et que ce n'est pas celui de la région qui les intéresse d'abord, ils tendent inévitablement à donner beaucoup de poids dans les délibérations aux considérations locales. Les membres du conseil régional sont souvent accusés d'avoir l'esprit de clocher. Le mot est trop dur. Les conseillers s'efforcent de s'acquitter convenablement de toutes leurs responsabilités. Cependant, étant donné la nature du système, il est inévitable que, dans les cas où les intérêts locaux et régionaux sont en conflit, les membres du conseil, à l'exception du président, favorisent le point de vue local.

Il est discutable que la responsabilité d'un budget de 600 millions de dollars et de plans et de politiques d'importance capitale pour toute une région soit confiée à des conseillers dont les préoccupations primordiales sont ailleurs.

Le style de fonctionnement du conseil régional est très différent de celui des conseils de palier inférieur. C'est que les conseillers régionaux ont une responsabilité divisée et aussi, peut-être, que les questions à résoudre sont d'une complexité et d'une importance financière considérables. Le programme des réunions est établi par la bureaucracie régionale, en réponse, dans une très large mesure, au cours des événements. Les conseillers, individuellement ou collectivement, prennent rarement des initiatives. Les décisions sont ordinairement fondées sur des analyses et recommandations formulées et défendues par un personnel professionnel très compétent. Cette méthode peut donner des résultats fonctionnels généralement satisfaisants, mais le conseil n'exerce pas sur les affaires de la municipalité régionale un contrôle aussi serré qu'un conseil de palier inférieur sur les affaires de sa ville ou de son canton.

Les comités

Dans une large mesure, le véritable travail du conseil régional s'accomplit en comité. Le conseil lui-même joue principalement le rôle d'un comité de révision. À moins qu'il ne s'agisse de questions très controversées, le conseil appuie habituellement avec promptitude et sans beaucoup de discussion, les recommandations de ses comités.

Les principaux comités permanents sont les suivants: le comité de direction, qui s'occupe, entre autres, de finance et d'administration; le comité sur les politiques sociales et sanitaires; le comité des politiques sur les transports et travaux publics; et le comité d'urbanisme. D'autres comités permanents sont chargés des foyers pour personnes âgées, de l'aide aux arts et de la vérification des comptes. En outre, le conseil crée souvent des comités spéciaux. En principe, chaque membre du conseil participe aux travaux d'un - ou de deux, tout au plus - des principaux comités permanents. La structure des comités a été réorganisée il y a trois ou quatre ans et, malgré ses limites, fonctionne assez bien.

Ce système, cependant, a de nombreux inconvénients. Les membres font pression pour être nommés aux comités dont le sujet est d'une importance particulière pour le palier inférieur qu'ils représentent; d'ailleurs, il ne serait certainement pas efficace de les faire participer à des comités auxquels ils s'intéresseraient peu. Il est donc très difficile d'obtenir une représentation équilibrée et d'assurer l'existence d'une perspective pleinement régionale dans tous les comités. Le comité d'urbanisme, par exemple, tend à recruter ses membres dans la banlieue et les régions rurales tandis que le comité sur les politiques sociales et sanitaires n'arrive pas à trouver de membres au-delà de la Ceinture de verdure. Ainsi, les recommandations des comités tendent à refléter certains biais géographiques et sociaux.

Les membres du conseil acquièrent généralement des connaissances approfondies sur les sujets dont s'occupe le comité auquel ils appartiennent. Cependant, étant pris par quantité d'autres tâches, et n'ayant pas d'adjoint pour le travail régional, ils sont souvent très peu renseignés sur les nombreuses questions importantes et coûteuses étudiées par les autres comités. Il s'ensuit souvent que, seuls, les conseillers qui font partie du comité concerné comprennent vraiment les raisons d'une décision ostensiblement prise par tout le conseil; les autres ne peuvent que suivre l'avis de leurs collègues. Tous les membres du conseil sont donc publiquement responsables de décisions importantes que beaucoup n'ont pas eu le temps d'étudier à fond, ou même d'étudier du tout.

Appréciation du système actuel de gouvernement régional

Le système de gouvernement régional d'Ottawa-Carleton a presque 20 ans. On serait tenté de dire qu'il a atteint la maturité. Il a certainement acquis la capacité de fournir une variété de services dans un cadre régional complexe. Il s'est également efforcé de régler le rythme d'extension et d'amélioration de ces services, en particulier par l'exercice de ses attributions touchant

l'aménagement foncier et le financement des dépenses en capital, et par la prise de décisions sur l'emplacement et le développement progressif des grandes infrastructures publiques telles que le couloir des transports en commun.

En tant qu'entité politique, cependant, la Région a très peu de maturité. Cette lacune a un effet débilitant dans certains secteurs (notamment celui de l'aménagement foncier) et nuit à l'efficacité de ses efforts.

Pour bien servir sa population, la Région doit accomplir au moins trois fonctions politiques importantes. *Premièrement*, la Région doit être un centre de discussion et de résolution publiques des grandes questions qui se rattachent au développement politique, social et économique d'Ottawa-Carleton. Dans ce contexte, il faut mettre l'accent sur la discussion «publique». *Deuxièmement*, la Région doit offrir un forum où les problèmes régionaux peuvent être explorés en relation avec les intérêts locaux. *Troisièmement*, la Région doit, par l'entremise de ses politiciens, se faire le porte-parole des intérêts régionaux dans les milieux inter-gouvernementaux et auprès de certains secteurs clefs, notamment le monde des affaires, la communauté artistique et le bénévolat.

Plusieurs raisons font que la Région n'est pas un gouvernement à part entière - qu'elle constitue un organisme administratif plutôt qu'un gouvernement public. Certaines de ces raisons tiennent à la façon dont elle est perçue par le public. D'autres se rattachent à la situation dans laquelle les conseillers régionaux se trouvent.

Le public semble bien peu comprendre le rôle du conseil régional en tant que gouvernement et son aptitude à contribuer positivement à la vie de la région. Ceci est dû, entre autres, à la complexité du système de sélection des conseillers régionaux et à la difficulté que le public éprouve à distinguer les affaires locales des affaires régionales, lorsqu'il veut apprécier le travail des conseillers régionaux, quel que soit leur mode de sélection. La confusion du public provient aussi du fait que la région et les municipalités locales se partagent, et partagent avec d'autres paliers de gouvernement, la responsabilité des routes et des égoûts, de l'aménagement foncier, du développement économique et de l'embellissement des secteurs bâtis.

Par exemple, de l'angle formé par la promenade du Colonel By et la rue Hawthorne, à côté du pont Pretoria, on peut voir, sur une distance de 100 mètres, des voies relevant de quatre compétences différentes: la promenade (C.C.N.), l'autoroute (provinciale), la rue Hawthorne (régionale) et la rue Graham (ville d'Ottawa). Le canal Rideau qui coule sous le pont est de compétence fédérale mais relève de Parcs Canada plutôt que de la C.C.N. Le pont, lui, est régional.

Quant au poste de conseiller régional, il semble plein de frustrations. Ceux qui l'occupent doivent réaliser un équilibre difficile entre leurs responsabilités régionales et les devoirs de leur charge municipale. Étant donné qu'un siège au conseil régional ne leur est accessible qu'en vertu de leur élection à un conseil municipal, il tendent à se faire les avocats des causes et des intérêts locaux, plutôt qu'à faire passer les affaires régionales en premier et à adopter un point de vue régional. Enfin, les conseillers régionaux n'ont

pas de personnel de soutien administratif ou de recherchistes pour les aider à dominer la masse de documents soumis à la considération du conseil.

Ces lacunes du système actuel de représentation et d'imputabilité régionales sont également frustrantes pour le public et pour les membres du conseil. Elles ont aussi pour effet de soustraire à la discussion publique les activités administratives du conseil régional. C'est donc le personnel qui, dans une large mesure, détermine la direction que prend la région. Bien qu'il exécute ce mandat, qui lui est confié «par défaut», avec beaucoup d'intégrité, cette situation, en fin de compte, empêche la région de se développer pleinement en tant que gouvernement public.

Il faut donc effectuer des changements au présent système de représentation et d'imputabilité afin que la municipalité d'Ottawa-Carleton puisse remplir, outre son rôle de fournisseur de services, le rôle politique complet qui lui revient.

4 : Le conseil régional

Il faut considérer la dimension et la structure du conseil, et son mode d'élection avant d'examiner la question de la sélection de son président.

L'ultime responsabilité de la politique, du budget et de la prestation des services repose sur le conseil. C'est là que les décisions doivent se prendre, même si, dans le système indirect actuellement en pratique, le conseil peut être tenté (et souvent capable) de refiler sa responsabilité à son président, à la C.C.N., au gouvernement provincial ou au palier inférieur de gouvernement. De plus, les choix pratiques touchant la sélection du président dépendent, dans une certaine mesure, de la composition du conseil.

Objectifs

Il s'agit de concevoir un conseil qui représente à la fois les municipalités de palier inférieur et les électeurs de la région, qui soit imputable, et qui remplisse efficacement ses obligations. La notion d'efficacité s'étend aux activités suivantes: formulation des politiques; surveillance de la prestation des services et introduction de changements au besoin; défense des intérêts régionaux au cours de négociations avec d'autres paliers de gouvernement; et exercice du rôle d'animateur de la grande collectivité régionale. Le conseil devrait, en même temps, refléter équitablement la répartition géographique et la diversité socio-économique de la population.

Dimension et structure

En général

On soutient parfois que le conseil actuel est trop gros, qu'il y a trop de politiciens, que les conseils de dimension plus modeste fonctionnent mieux ou sont plus efficaces. En autant que je sache, ces opinions ne reposent pas sur des arguments très probants.

Évidemment, un conseil peut grossir au point où il devient difficile à faire fonctionner: les membres, trop nombreux, n'ont pas suffisamment d'occasions de participer aux débats et d'exprimer leurs vues sur les sujets qui intéressent particulièrement leurs électeurs et il devient nécessaire qu'ils s'organisent en un système de partis.

L'expérience a néanmoins montré, ici et ailleurs, qu'un conseil de 32 membres, comme le conseil actuel, ou même un peu plus gros, n'éprouve pas nécessairement ce genre de difficultés. Après tout, pour juger de l'efficacité d'un conseil, on se fonde en premier lieu sur la qualité des décisions qui y sont prises. Il n'y a aucune raison de conclure que les décisions seraient meilleures ou pires si le conseil avait, d'une part, 20 membres ou, d'autre part, 40. L'imputabilité publique des conseillers touchant ces décisions est un second critère d'efficacité et le même raisonnement s'y applique.

Un conseil relativement nombreux (dans des limites raisonnables) a des avantages. Il permet de distribuer plus largement le travail, offre à plus de citoyens l'occasion d'assumer des responsabilités civiques, augmente les possibilités d'accès aux représentants élus, et est apte à représenter des groupes divers dans une collectivité pluraliste.

Cette dernière considération est particulièrement importante dans le cas de la région d'Ottawa-Carleton. Le nombre de ses municipalités, son caractère linguistique, sa géographie et la profusion de collectivités distinctes qui la composent, ne peuvent pas se refléter adéquatement dans un très petit conseil.

La question des frais

On dit parfois qu'un gros conseil est «trop coûteux», mais cette affirmation ne résiste tout simplement pas à l'analyse.

Les frais courants estimatifs du conseil (1987) sont présentés à l'annexe 3. Il s'agit d'une estimation générale; certains chiffres, comme il est indiqué, sont très provisoires mais ils nous donnent quand même suffisamment d'indications.

Deux conclusions s'imposent:

1) Les frais du système de prise de décisions représentent une proportion minime du montant global d'argent que ces décisions comportent. Le budget courant est d'environ 600 millions de dollars par année; les frais estimatifs de fonctionnement du conseil, tout compris, sont d'environ 2,6 millions de dollars, ou une demie de 1% du budget total. Il est évident qu'une amélioration, même légère, de la qualité des décisions justifierait un accroissement substantiel des sommes investies dans l'instrument de la prise de décision.

2) La plupart des frais de fonctionnement du conseil ne sont pas liés à sa dimension. Ces dépenses sont nécessaires, que le conseil ait dix membres ou cent. L'augmentation du nombre des membres ne coûterait actuellement aux contribuables que 20 000 $ par année par membre additionnel. Bien qu'une telle somme soit importante en regard d'une année de salaire, et bien qu'il ne faille pas fermer les yeux sur le gaspillage, si petit soit-il, des deniers publics, il n'en reste pas moins que l'addition d'un conseiller coûterait moins de 1% des frais de fonctionnement du conseil. Cette dépense est insignifiante proportionnellement au budget dont le conseil a l'ultime responsabilité.

Il faut en conclure que le coût ne devrait pas constituer un facteur important dans la détermination de la dimension du conseil.

La question de représentation

i) La population

Il est désirable qu'un système électoral possède une certaine permanence et puisse s'adapter aux changements démographiques sans trop de perturbations. Les

candidats et les électeurs s'habituent à des lignes de démarcation données et y ajustent leurs plans et leurs idées. Dans le reste du présent chapitre, j'ai donc tenu compte non seulement des résultats du recensement de 1986 mais aussi des prévisions concernant le nombre et la répartition des habitants de la région en 1991, dernière année du terme du conseil.

Le tableau 1 comprend donc des données estimatives fournies par le service d'Urbanisme de la MROC sur la population prévue dans les municipalités de la région pour 1991. Ces données diffèrent légèrement d'estimations antérieures, car elles sont basées sur le recensement de 1986 dont les résultats n'ont été disponibles que récemment. Des prévisions distinctes, préparées à l'aide de méthodes différentes par les fonctionnaires de certaines autres municipalités tendent à confirmer que ces chiffres sont à peu près valables. S'il y a erreur, c'est probablement que, dans le cas des quatre villes qui s'accroissent le plus rapidement, ils sont trop bas plutôt que trop hauts.

Selon ces estimations, la population régionale augmentera d'environ 9% sur une période de cinq ans, de 1986 à 1991. À la suite de la reconversion récente d'une zone industrielle en zone d'habitation, la population d'Ottawa s'accroîtra légèrement, en termes absolus. Cette zone est la dernière grande étendue de terrain disponible dans les limites de la ville. La population d'Ottawa continuera, néanmoins, à représenter une proportion décroissante de la population de la région, passant, en cinq ans, de 49,6% à 46,2%. En termes absolus, c'est à Gloucester que se produira la croissance la plus considérable (13 000 habitants de plus). En termes proportionnels, les municipalités de Cumberland et de Kanata, en pleine croissance, verront augmenter leur population de 44% et de 33%, respectivement.

En ce qui concerne la dimension du conseil et l'origine de ses membres, les options sont grandement limitées du fait de la répartition démographique dans la région et de divers autres facteurs. Plusieurs hypothèses ont été étudiées. Pour éviter d'alourdir mon texte par l'inclusion de détails techniques et l'exploration de voies sans issues, j'ai reporté à l'annexe 2 les calculs touchant divers modèles.

ii) Un vote pondéré

Certains ont proposé qu'au lieu d'essayer d'établir des districts électoraux à populations passablement égales, on introduise au conseil un système de pondération des votes. Les conseillers auraient droit à des votes multiples ou fractionnés, en fonction du nombre d'électeurs qu'ils représentent. Il y a un précédent: une forme simple de vote pondéré est en usage dans les conseils de comté de l'Ontario. Divers schémas plus ou moins complexes ont été formulés et proposés touchant la pondération des votes au conseil régional d'Ottawa-Carleton.

Du point de vue technique, le vote pondéré est facilement réalisable. Au moment du vote, chaque conseiller presse simplement un bouton placé sur son bureau; un ordinateur enregistre les oui et les non, montre qui a voté d'une façon ou de l'autre, calcule les pondérations, projette les résultats sur un grand écran, et les imprime - tout ça en un instant.

Je ne recommande quand même pas cette solution. Elle entraînerait des problèmes de logique: par exemple, comment équilibrer les pondérations accordées aux maires et autres conseillers élus par toute la population et celles des représentants d'un quartier. Des difficultés d'un autre ordre surgiraient également, notamment dans l'application du vote pondéré aux réunions des comités où, souvent, le travail le plus important s'accomplit. Il ne conviendrait pas qu'un ou deux membres du comité exercent une influence prépondérante sur la formulation des recommandations présentées au conseil. En outre, au conseil même, la présence ou l'absence d'un membre à pondération élevée aurait un effet disproportionné sur les décisions, et les membres à basse pondération pourraient trouver inutile d'assister aux réunions.

Un argument plus important, quoique moins tangible, affirme que la pondération risque de compromettre l'esprit collégial, si important au fonctionnement efficace de tout conseil. La pondération du vote tendrait à créer - et serait perçue par le public comme ayant créé - des groupes de conseillers de première, de deuxième et de troisième classe. Personne ne veut être un conseiller de troisième classe ni être représenté par un conseiller de troisième classe. En fait, il est clair que l'apport d'un conseiller n'a rien à voir avec le nombre d'habitants dans sa circonscription. Enfin, la pondération du vote introduirait une complication de plus. Le public a déjà assez de difficulté à découvrir comment se prennent, aujourd'hui, les décisions régionales et qui doit en être tenu responsable et imputable.

iii) Le facteur revenu

Selon certains, un facteur lié au revenu, l'évaluation compensée par exemple, devrait s'ajouter (ou se substituer) au facteur population dans la pondération des votes. Ainsi une évaluation élevée vaudrait plus de sièges régionaux à une municipalité que sa population n'en mériterait. C'est probablement ce genre de raisonnement qui a récemment poussé le conseil municipal d'Ottawa à recommander, à l'unanimité, que la ville retienne la moitié des sièges au conseil régional, bien qu'elle loge maintenant moins de la moitié de la population de la région.

Je n'accepte pas cette idée. Il convient que chaque municipalité ait au moins un représentant au conseil régional (son maire) et que les populations ayant droit à plus d'un conseiller y soient représentées en fonction de leur nombre. Il ne convient pas d'affaiblir ce principe en y ajoutant d'autres critères de représentation. On reconnaît, depuis un siècle au moins, que les votes des riches ne valent pas plus que ceux des pauvres. Certes, l'argent élève la voix, au gouvernement comme ailleurs, mais l'argent ne vote pas et ne doit pas voter.

iv) L'inclusion des maires des municipalités de palier inférieur

Quel que soit le mode d'élection des autres conseillers, les 11 maires des municipalités de la région doivent continuer à siéger au conseil régional.

Il est nécessaire, en effet, qu'ils participent aux travaux du conseil à titre de représentants des municipalités comme telles plutôt qu'à titre de représentants directs des électeurs. Dans la planification et la prestation de nombreux services municipaux et l'établissement de positions communes de

négociation, les activités de la municipalité régionale, d'une part, et des villes et cantons d'autre part, doivent être complémentaires et s'engrener étroitement. Chacun de ces paliers de gouvernement ne peut fonctionner efficacement qu'en étant attentif aux intérêts de l'autre.

Il est essentiel que cette liaison intergouvernementale s'effectue publiquement, et sur le plan politique. Il ne suffit pas de la confier à des fonctionnaires. Sans la participation des chefs politiques du palier inférieur, il faudrait créer un mécanisme bureaucratique de consultation très compliqué, qui fournirait d'innombrables possibilités de frustration, de double emploi, de disputes de compétences et d'inutiles lenteurs.

Étant donné que les maires sont tout d'abord au service de leur municipalité et qu'ils doivent consacrer beaucoup de temps à leurs fonctions municipales ou de canton, il ne faut pas s'attendre à ce qu'ils jouent un rôle de premier plan au gouvernement régional. Les maires des villes, du moins, ont surtout pour fonction d'assurer la liaison intermunicipale. Il appartient normalement aux autres conseillers d'assumer la présidence des comités, d'établir les politiques et les budgets et de rendre compte au public de leurs actions, individuelles et collectives.

Certaines des personnes consultées ont proposé que les maires assistent aux délibérations du conseil régional sans avoir le droit de vote, du moins sur les questions touchant les politiques et le budget. Je n'appuie pas cette proposition. Un conseiller sans vote est comme un violoneux empêché de jouer; il ne veut pas venir à la réunion, et s'il venait, personne ne ferait attention à lui. N'oublions pas non plus que les maires des petites municipalités seront appelés à représenter et leur corps municipal et leurs électeurs, au palier régional.

Conclusion touchant la dimension et la structure

Pour ce qui est de la dimension et de la structure du conseil, le choix de modèles réunissant toutes les considérations exposées ci-dessus est limité - d'autant plus qu'il faut aussi tenir compte de certains facteurs techniques touchant l'organisation des élections et des campagnes électorales. Des précisions sur ces facteurs ainsi que des calculs et des illustrations sont inclus dans l'annexe 2.

Bref, j'en suis arrivé à la conclusion suivante: *Là où la population d'une municipalité justifie plus d'un membre (le maire), les membres additionnels devraient être répartis de façon à assurer une représentation proportionnée à la population.* En fonction des populations établies par le recensement de 1986 et des prévisions démographiques pour 1991, il faudrait ajouter aux maires 25 membres, comme le montre le tableau 3. Cela donnerait un conseil de 36 membres, trois de plus qu'actuellement, si l'on suppose que le président sera choisi parmi les conseillers et restera membre du conseil au lieu d'être choisi à l'extérieur.

Tableau 3 : Dimension et structure recommandées pour le conseil régional

Municipalité	1986 Population	Maire	Conseillers additionnels	Total au conseil	Population par conseiller (1986)	Population estimative 1991	Population par conseiller (1991)
Cumberland	26 999	1	1	2	13 500*	38 800	19 400*
Gloucester	89 810	1	4	5	17 362*	102 200	20 400*
Goulbourn	12 303	1	0	1	12 303	14 700	14 700
Kanata	27 519	1	1	2	13 760*	36 600	18 300*
Nepean	95 490	1	4	5	19 098*	106 400	21 300*
Osgoode	11 197	1	0	1	11 197	12 900	12 900
Ottawa	300 763	1	15	16	18 798*	306 500	19 200*
Rideau	10 271	1	0	1	10 271	11 400	11 400
Rockcliffe Park	2 033	1	0	1	2 033	2 000	2 000
Vanier	18 426	1	0	1	18 426	18 300	18 300
West Carleton	11 828	1	0	1	11 828	13 700	13 700
TOTALS	606 639	11	25	36		663 500	

Pour les municipalités dont la démographie justifie plus d'un représentant (marquées d'un *):

Population médiane par représentant	16 299*	
Écart, par rapport à la médiane	±17,17%	±7,6%

Note: L'écart par rapport à la médiane dépasse actuellement (1985) ces limites dans les quartiers d'Ottawa: quartier le plus populeux (Riverside) 28 250; le moins populeux (Wellington) 15 850; la médiane 22 050; l'écart ±28,12%

Source: Données démographiques du tableau 1.

Conséquences

Dans la répartition recommandée des sièges régionaux, Vanier perdrait un représentant. Je comprends les inquiétudes de ceux qui font remarquer que ce représentant «perdu» sera presque certainement un francophone et que la population francophone de la municipalité régionale tend à être sous-représentée au conseil. Par ailleurs, il semble légitime que les municipalités ayant droit à plus d'un membre soient représentées en proportion de leur population. En sabotant le système électoral en vue d'un résultat particulier, quelque désirable que soit ce résultat, on introduit inévitablement d'autres anomalies. C'est un processus toujours difficile à défendre. L'expérience indique d'autre part, qu'en d'autres circonscriptions de vigoureux conseillers francophones sont élus et que cette tendance va probablement continuer.

Parmi les conseillers actuels, les maires de Cumberland et de Kanata assument la plus grande part de travail régional. En effet, la croissance rapide de leurs villes exige le développement d'une infrastructure pour la planification et la prestation des services; leurs tâches courantes comportent donc plus d'incidences régionales que celles des maires de municipalités plus établies ou plus rurales. Contrairement à leurs homologues de Gloucester et de Nepean qui ont plusieurs des mêmes défis à relever, les maires de Cumberland et de Kanata n'ont pas présentement de collègues au conseil avec lesquels ils pourraient partager la tâche. Les prévisions démographiques pour 1991 justifient l'attribution d'un second conseiller à chacune de ces deux villes. En recommandant d'ajouter dès maintenant ces deux membres au conseil, je songe à la démographie plus qu'au problème de l'excès de travail. Néanmoins, il me semble raisonnable que ce changement précède un peu l'augmentation démographique prévue puisque le travail que celle-ci implique doit se faire, en grande partie, dès maintenant.

Représentation à un palier ou aux deux?

Il reste à décider si les 25 conseillers qui ne sont pas maires doivent être élus pour siéger à la fois au conseil local et au conseil régional, comme à présent, ou au conseil régional seulement. Les personnes consultées se sont exprimées très vigoureusement sur cette question. En général, les conseillers régionaux qui ne sont pas maires appuient fortement la continuation de la situation présente, tandis que le public, dont font partie certains observateurs bien renseignés qui n'occupent pas actuellement de postes régionaux, défend avec autant de sincérité et de vigueur le principe de la participation des conseillers au seul niveau régional. Comme une réponse correcte et catégorique n'existe pas, je vais tenter, dans les paragraphes qui suivent, de résumer objectivement ces deux positions.

Participation des conseillers aux deux paliers

Lorsque les conseillers régionaux siègent aux deux paliers, chaque électeur de la ville d'Ottawa a un unique représentant pour toutes fins municipales. Les habitants d'autres municipalités ont, outre leur conseiller régional, des conseillers qui s'occupent des questions locales. La plupart des citoyens, il faut l'avouer, témoignent d'une patience très limitée en regard des complexités

organisationnelles du gouvernement local, quelle que soit la structure de celui-ci. Ils prennent pour acquis l'existence des services municipaux. Tant qu'une eau saine coule en abondance de leurs robinets, que l'enlèvement de la neige est rapide, et qu'ils ne se sentent pas menaçés par ce qu'ils estiment être des intrusions dans leur quartier, ils ont tout simplement mieux à faire. Ayant élu un représentant dans lequel ils ont confiance, ils remettent leurs intérêts entre ses mains, sans se demander si un service particulier relève du gouvernement régional, du gouvernement local, de la Commission Transpo, de la Société d'aide à l'enfance, du Bureau des congrès, de l'Office de protection de la nature, ou de l'un des autres organismes associés de façon mystérieuse au gouvernement municipal. Attitude qu'on peut déplorer mais qui est un fait inéluctable de la vie municipale.

Les échevins et les conseillers qui défendent ce point de vue font aussi remarquer que souvent, les problèmes et les projets d'un quartier ont trait, à la fois, au gouvernement régional et au gouvernement local. Par exemple, quand des travaux sont nécessaires à l'intersection d'une rue locale et d'une route régionale, il est très commode, pour obtenir de prompts résultats, de pouvoir intervenir simultanément et avec autorité aux deux paliers.

Cet argument a certes de la valeur, quoiqu'il soit plus applicable aux problèmes locaux d'une portée limitée qu'aux grandes décisions touchant les politiques et dépenses régionales, décisions qui, à long terme, ont beaucoup plus d'importance sociale et financière. La difficulté évidente que le conseil éprouve à concentrer son attention, et l'attention du public, sur ces questions complexes et coûteuses constitue un défaut majeur du présent système.

Certains des conseillers régionaux ont déclaré que la participation à un seul conseil, fut-il municipal ou régional, ne suffirait pas à justifier une activité politique à temps plein. Il me semble qu'une occupation à temps plein n'offre, en elle-même, aucun mérite particulier (non plus qu'une occupation à temps partiel). Ce qui compte, c'est la qualité des décisions auxquelles le conseiller contribue et son imputabilité relativement à la part qu'il y prend. En outre, il est pertinent de souligner qu'en ce moment, aucun fonctionnaire élu par le peuple ne consacre tout son temps, ni même tout son temps de travail municipal, à l'administration régionale.

Si le présent système était maintenu et que l'effectif du conseil régional était tel que suggéré au tableau 3, le nombre global de postes électifs dans l'ensemble des municipalités ne changerait pas beaucoup. Les partisans de l'élection d'un seul représentant aux deux paliers estiment que ce serait un avantage. Cet argument, à mon avis, n'est guère persuasif. Il n'est pas nécessairement conforme à l'intérêt public, je l'ai dit plus haut, de limiter les occasions de participation politique offertes aux citoyens intéressés à servir leur collectivité.

Les différences d'opinion sur toute cette question proviennent, dans une certaine mesure, de l'importance relative qu'on attache à l'efficacité et à l'imputabilité. En général, les échevins n'attribuent pas à l'imputabilité une importance majeure. Ils se savent responsables, dévoués, travailleurs, passant de longues heures avec le public; ils n'oublient pas non plus qu'ils risquent

d'être remplacés quand vient l'élection. Ils désirent donc, en premier lieu, conserver un système qui leur permet de servir leurs électeurs le plus efficacement possible. Cette attitude est fort répandue; par exemple, le conseil d'Ottawa s'est récemment prononcé, par un vote de 10 à 3, en faveur de la rétention du système actuel de représentation aux deux paliers et les conseillers-échevins d'autres municipalités ont exprimé la même opinion au cours des discussions tenues durant cette phase de l'étude.

Participation au palier régional seulement

D'autre part, l'opinion publique s'est tout aussi clairement déclarée pour un système de représentation au palier supérieur seulement, même si les conséquences n'en sont pas entièrement comprises. L'administration régionale représente, aux yeux du public, un géant extravagant, qui danse comme il veut tandis que les citoyens paient les violons. La frustration du public est évidente. Les citoyens ont le sentiment de n'avoir aucun moyen de contrôle, aucune façon de participer réellement à des prises de décisions qui ont un effet sur leur vie et leur porte-monnaie.

Dans le système de représentation aux deux paliers, les problèmes régionaux tiendront toujours la seconde place en ce qui concerne la répartition du temps et de l'attention des conseillers et l'établissement de leurs priorités politiques. C'est la conséquence, comme je l'ai déjà mentionné, du genre de système - non du genre de personne. Les maires et les échevins acquièrent automatiquement leur siège au conseil régional (tout comme au conseil de la bibliothèque ou à l'Association de l'Exposition du Canada central); il est normal que ce siège n'ait pas à leurs yeux une importance capitale. Leur réputation et leur réélection dépendent de ce qu'ils font au niveau de la ville ou du canton et on ne peut vraiment pas les blâmer d'orienter leurs efforts de ce côté.

Dans les campagnes électorales municipales, les questions régionales sont rarement, ou ne sont même jamais, décisives. Il arrive parfois qu'elles soient à peine mentionnées. Dans certains quartiers, on tâche de gagner l'élection en se faisant le vaillant défenseur de sa petite patrie contre les incursions de l'ennemi régional. Dans un éditorial récent, l'Ottawa Citizen faisait à ce sujet un commentaire ironique, qui n'est cependant pas complètement faux: «Tout le monde sait que la raison d'être de la région est de servir de bouc émissaire aux politiciens des 11 municipalités membres». (28 novembre 1987)

Une fois l'élection passée, aucun conseiller régional, sauf le président, n'a de responsabilité inéluctable et clairement définie touchant les prises de décisions et leur défense publique. En pratique, le soin de défendre les décisions du conseil est laissé au président, qui n'a pas de mandat des électeurs, et, souvent, au personnel professionnel régional, obligé, par la force des choses, de remplir le vide. Il n'est cependant ni convenable ni efficace que des fonctionnaires discutent en public avec des politiciens.

Un système de représentation au palier régional seulement, sans résoudre entièrement le problème, augmenterait aussi l'imputabilité des conseils et commissions auxquels les conseillers régionaux participent. Ces organismes rendraient compte de leurs actes plus directement et plus clairement aux électeurs.

Ce système apporterait également une meilleure solution au problème de l'élection ou de la nomination du président du conseil régional. L'exposé complet de cette question se trouve au chapitre suivant.

En résumé, l'adoption du système de représentation à un seul palier entraînerait d'importantes modifications au système actuel; les conseillers auraient besoin d'un certain temps pour s'y adapter. Ceux qui la préconisent, cependant, y voient la seule façon efficace d'établir un conseil pouvant être tenu responsable des politiques et des services relatifs à la région métropolitaine dans son ensemble.

Conclusion touchant la représentation

Les deux positions que je viens d'exposer ont chacune des avantages. Aucune n'a de supériorité absolue. Si on gardait le système actuel, on pourrait assurer une représentation plus équitable en y apportant des modifications relativement mineures. La paix et la tranquillité sont des guides persuasifs et souvent valables pour l'établissement des politiques, dans une administration régionale comme ailleurs. Sans une raison contraignante, il vaut mieux laisser les choses comme elles sont: «Si ça marche, n'y touchez pas».

Tout bien pesé, cependant, je suis persuadé qu'il existe une raison contraignante. Les conseillers qui, n'étant pas maires, n'ont pas un siège d'office au conseil régional, doivent y être élus directement, et uniquement.

Sans vouloir les offenser, je crois que les conseillers régionaux actuels (qui jouent aussi le rôle d'échevins et sont, pour la plupart, opposés au changement de système) sont trop influencés par la situation quotidienne à laquelle ils font face - non sans compétence et non sans obtenir un certain succès dans la solution de problèmes importants mais de faible envergure. Au cours des entrevues qu'ils m'ont accordées, aucun, sauf une ou deux exceptions, n'avait porté sa pensée au-delà de ses horizons actuels. Ils n'avaient pas réfléchi à ce qui se produirait s'ils devenaient responsables uniquement des affaires régionales: quels seraient alors les problèmes les plus importants et comment le système en général fonctionnerait-il? Les politiciens locaux, comme les investisseurs, les petits agriculteurs et autres personnes dont l'occupation est instable, n'aiment pas l'incertitude; ils s'efforcent de réduire leurs risques, et on les comprend. Ayant moi-même été maire et conseiller régional, je sympathise grandement avec eux.

Bien qu'un ajustement dans la répartition des sièges puisse rendre le système de représentation aux deux paliers plus équitable, l'imputabilité n'en serait pas améliorée. C'est d'imputabilité dont le système actuel a besoin, c'est cela que le public veut et que l'intérêt public réclame.

Pour ce qui est des problèmes pratiques purement locaux, ce nouveau système entraînerait, avouons-le, une certaine perte d'efficacité puisque les conseillers (maires exceptés) ne pourraient plus exercer leur autorité aux deux paliers. Actuellement, cependant, seuls les conseillers locaux qui sont également des conseillers régionaux jouissent de cet avantage. Trente-deux membres des conseils locaux sont également des conseillers régionaux; 50 ne le sont pas, et ces 50 parviennent à servir leurs électeurs efficacement sans avoir un siège au conseil régional.

Du côté positif, si les conseillers régionaux n'avaient pas de responsabilités locales, ils s'intéresseraient forcément aux affaires régionales. Ils seraient publiquement responsables des décisions du conseil en matière de politiques et de budget et seraient tenus d'expliquer leurs prises de position, tant au jour le jour qu'au moment de l'élection. L'administration régionale aurait 25 porte-parole, directement élus, au lieu d'un seul (le président nommé) et si leurs explications déplaisaient à la majorité du public, il existerait un remède. La logique du système imposerait ce genre de clarté au lieu de la confusion et du glissement de responsabilité qui constituent actuellement une voie d'évasion si facile.

En ce qui concerne la prise de décisions et la distribution des services, la municipalité régionale et ses citoyens seraient mieux servis par des conseillers qui s'intéresseraient d'abord aux affaires régionales. Il n'est vraiment pas acceptable que des délibérations cruciales touchant 600 000 personnes et 600 millions de dollars par an soient confiées à un groupe de politiciens, si dévoués soient-ils, qui accordent une importance primordiale et consacrent le plus clair de leur temps à d'autres préoccupations. Je doute fort qu'après cinq ans d'un nouveau système de représentation au palier régional seulement, on veuille le moindrement revenir au système actuel.

Recommandation

1. Que le conseil régional soit composé des 11 maires, *membres d'office*, et de 25 autres conseillers élus au conseil régional seulement; et que ces 25 sièges soient distribués en fonction de la population parmi les citoyens des municipalités dont le nombre d'habitants justifie plus d'un représentant, comme il est indiqué dans le présent rapport.

Mise en oeuvre

Le nombre des conseillers régionaux a été fixé à 36 pour éviter d'avoir à modifier la dimension du conseil municipal d'Ottawa et à réorganiser les quartiers électoraux, (voir l'annexe 2). Chaque quartier continuerait d'élire un échevin et élirait, en plus, un conseiller régional.

Dans Nepean, les conseillers régionaux sont élus par toute la population, en un scrutin particulier; ils siègent aussi, naturellement, au conseil local. En outre, trois conseillers uniquement locaux sont élus, dans leur quartier respectif. Ce système semble fonctionner mieux que les mécanismes utilisés ailleurs; à Nepean, en effet, les questions régionales sont discutées dans les campagnes électorales des conseillers régionaux beaucoup plus souvent que dans

les autres municipalités de la région. Une campagne électorale qui s'adresse à une population de 100 000 âmes coûte cependant très cher. Il ne faudrait pas que des candidats potentiels hésitent à se présenter à cause des frais substantiels et de l'organisation considérable que leur candidature exigerait. Dans le cadre des nouveaux arrangements, les habitants de Nepean auraient droit à quatre conseillers régionaux, ce qui donnerait un long bulletin de vote s'ils continuaient à être élus par toute la ville. Pour obvier à cet inconvénient et aussi à cause de la superficie de la ville, il conviendrait de considérer, en temps voulu, l'établissement d'un système d'élection par quartier. On pourrait peut-être prévoir également une modeste augmentation du nombre des conseillers municipaux pour compenser l'absence des conseillers régionaux qui ne siégeraient plus au conseil municipal.

Le conseil de la ville de Gloucester choisit ses deux conseillers régionaux (autres que le maire) parmi ses huit échevins; le public ne participe à ce choix en aucune façon. On m'a dit qu'indépendamment de la présente étude, le conseil municipal reconnaît les désavantages de ce système et considère l'introduction d'un système d'élection des conseillers régionaux par quartier. Cependant, l'addition de quatre conseillers régionaux aux huit échevins existants produirait un conseil municipal de 12, sans compter le maire, ce qui paraît disproportionné. De ce point de vue, il serait commode, pour Gloucester, que les conseillers régionaux ne siègent plus au conseil municipal.

Dans le cas de Cumberland et de Kanata, qui ont une population moins nombreuse et un seul conseiller régional (en plus du maire), le système d'élection des conseillers régionaux par toute la population semble satisfaisant.

Étude périodique

Bien qu'un conseil de 36 membres ne soit pas excessif, l'effectif du conseil ne devrait pas dépasser de beaucoup ce nombre au cours de l'expansion démographique des prochaines années. Comme il est expliqué dans l'annexe 2, c'est, avant tout, la dimension du conseil municipal d'Ottawa et, par conséquent, le nombre des quartiers électoraux dans cette ville, qui détermine l'effectif du conseil régional. Il ne serait pas approprié d'exiger qu'Ottawa effectue, à court terme, des changements conçus simplement en fonction des impératifs mathématiques de la représentation régionale.

De toute façon, comme les populations se déplacent à l'intérieur de la ville, il faudra réorganiser les quartiers électoraux dans les prochaines années. Une réduction modeste du nombre des quartiers et de l'effectif du conseil municipal (un ou deux conseillers de moins), entraînerait alors un quotient électoral plus élevé (peut-être 23 000 au lieu des 19 000 actuels) qu'on pourrait ensuite appliquer dans toute la région. Dans d'autres municipalités, la hausse du quotient serait probablement compensée par l'accroissement démographique et l'effectif du conseil municipal n'aurait pas besoin de changer beaucoup. Ainsi, la dimension du conseil régional resterait constante pour quelque temps.

Il serait donc raisonnable de prévoir une étude sur la dimension du conseil régional et du conseil de la ville d'Ottawa et sur la source de leurs membres, qui aurait lieu au début de 1993, alors que les résultats du recensement de 1991

5 : Le président régional

Rôle et responsabilité

Le rôle du président régional comprend trois éléments:

1. Présidence du conseil et d'autres organismes auxiliaires tels que le comité de direction et la commission directrice de l'O.C. Transpo.

2. Participation aux cérémonies publiques à titre de porte-parole et représentant officiel de la municipalité régionale.

3. Fonctions de directeur général.

Les deux premiers sont passablement simples, mais le troisième mérite qu'on s'y arrête. Dans ses fonctions de directeur général, le président doit servir de guide au conseil, à l'administration et à l'ensemble de la région municipale. C'est une responsabilité d'ordre politique. Elle s'exerce au niveau des lignes directrices, des négociations intergouvernementales, des perspectives à long terme, de la surveillance de la distribution des services, et, par exception, de la résolution des crises.

Il ne faut pas confondre le rôle du président en tant que directeur général et les fonctions remplies par le directeur de l'administration régionale. Ce dernier n'est pas chargé d'établir des lignes directrices mais de donner des avis professionnels et de mettre en oeuvre les décisions politiques. La différence entre les deux est comparable à celle qui existe entre le ministre et le sous-ministre d'un ministère fédéral, différence familière à plus d'un lecteur d'Ottawa. Complémentaires et étroitement liées, ces fonctions doivent néanmoins demeurer distinctes, dans l'esprit de ceux qui les remplissent comme dans l'idée que le public s'en fait. La première est d'ordre politique, la seconde d'ordre bureaucratique.

On a parfois proposé que le président régional se contente de présider le conseil et de participer aux cérémonies publiques, un peu comme certains présidents de comté ou de conseil scolaire. À mon avis, il en résulterait un vide au sommet que seuls pourraient combler un directeur administratif outrepassant ses attributions ou un comité de direction beaucoup plus puissant qu'actuellement. Ni l'une ni l'autre de ces solutions n'est recommandable: la première donnerait trop de pouvoir à un fonctionnaire non élu; la seconde entraînerait sûrement des difficultés et rigidités administratives et créerait deux classes de conseillers régionaux.

On a tendance depuis quelques années, dans Ottawa-Carleton comme ailleurs, à réduire les pouvoirs attribués par la loi ou délégués par le conseil aux commissions de contrôle financier et aux comités de direction; les conseillers croient qu'ils doivent tous avoir - et sont perçus comme devant tous avoir - autant d'influence les uns que les autres dans la prise de décisions collectives, et en être tous également responsables.

Disons, pour résumer, qu'il faut un président fort, qui préside un conseil fort et dirige un personnel fort.

Le système actuel de sélection du président a été décrit précédemment. Il comporte un avantage: c'est que le président doit rendre compte de son mandat au conseil. L'objection qu'il suscite c'est qu'il ne doit rendre compte à personne d'autre.

Trois solutions de rechange ont été proposées: l'élection du président par l'électorat régional, son élection par collège électoral et son élection par le conseil, les candidats se limitant, dans ce cas, aux conseillers en exercice. Cette troisième solution offre deux variantes: ou le président élu continue à occuper son siège au conseil ou il est tenu de renoncer à son siège et de participer au conseil à titre de président seulement.

Élections générales

Dans certains des mémoires présentés, on préconise que le président soit élu par l'électorat régional au complet. Cette solution a été soulevée dans la presse et discutée par le public. Elle paraît intéressante de prime abord, mais un examen plus poussé révèle que certains aspects de la question demandent une réflexion approfondie.

La municipalité régionale compte maintenant plus de 600 000 habitants. Ce ne serait pas une mince affaire que de financer et d'organiser une campagne électorale destinée à une population aussi nombreuse. Cela ne serait pas, toutefois, impossible. Toronto et Montréal sont des villes encore plus considérables et avouons que, pour un candidat à la présidence de la France ou pour le sénateur de la Californie, organiser une campagne à Ottawa-Carleton serait un problème mineur. Les considérations techniques n'excluent donc pas cette solution, mais les chiffres en question n'en sont pas moins substantiels pour le Canada.

L'élection directe du président entraînerait, et cela est plus sérieux, des changements dans la dynamique politique de la région métropolitaine. En réalité, en investissant le président d'un pouvoir électoral à l'échelle de la région, on créerait un nouveau pouvoir politique. Ce président éclipserait les maires des municipalités de palier inférieur. Ayant l'appui de l'électorat régional, il serait bientôt reconnu, en fait, sinon en droit, comme «maire» de la capitale nationale.

Comme le président ne relèverait pas du conseil, il y aurait de grandes possibilités de conflit entre les deux - particulièrement si les membres du conseil continuaient d'être élus indirectement. Le président pourrait alors soutenir légitimement qu'il a été mandaté par le peuple pour l'administration de la région et qu'il a le droit et le devoir d'agir en conséquence; le conseil pourrait soutenir, avec autant de justification, que la loi lui donne droit de regard sur l'administration des fonds et l'adoption des lois. La situation resterait inextricable jusqu'à la prochaine élection alors que le président s'efforcerait sans doute d'assurer la réélection des conseillers qui l'appuieraient, tandis que ses opposants chercheraient à faire élire un président favorable à leur position. De telles manoeuvres supposent l'existence d'un système de partis, reconnu ou non.

En fait, il est difficile d'imaginer deux ou trois élections générales successives pour le poste de président sans envisager l'apparition sur la scène municipale de partis organisés. Il faudrait une grosse organisation aux candidats sérieux pour collecter les fonds nécessaires à leur campagne et, en particulier, pour organiser le travail de sollicitation et autres tâches bénévoles sur cette très grande étendue. Les partis politiques nationaux ne manqueraient pas de s'intéresser à l'influence politique croissante de cette fonction; ils auraient évidemment avantage à recruter un président régional devenu puissant, ses partisans au conseil et son organisation.

Serait-il bon qu'il en soit ainsi? La question reste à discuter. À Montréal et à Québec, les partis municipaux sont un fait accepté de la vie politique et dans plusieurs grandes villes de l'ouest canadien, les partis nationaux et locaux participent aux campagnes municipales. En Europe et aux États-Unis, on prend pour acquis la présence des partis sur la scène municipale. Par ailleurs, les citoyens de l'Ontario ont traditionnellement rejeté la participation manifeste des partis organisés dans la politique municipale.

Beaucoup de politiciens municipaux sont, évidemment, membres de partis politiques nationaux et, en pratique, les organisations électorales peuvent parfois se chevaucher. Les convenances, toutefois, sont respectées: les candidats municipaux font valoir leur mérite, non leur appartenance à un parti. Il n'est pas question que les mots d'ordre d'un parti jouent un rôle dans les délibérations et les votes du conseil. Je doute qu'il soit opportun d'apporter aux structures régionales ontariennes des modifications qui rendraient les partis politiques importants dans les administrations municipales et je doute encore plus de l'opportunité de faire l'expérience de ce système dans la capitale nationale.

Ce sentiment s'inspire de deux considérations. Premièrement, au niveau des politiques, le président doit, de toute évidence, traiter avec les chefs politiques fédéraux et provinciaux. Ces relations seront probablement plus fructueuses si des considérations partisanes ne viennent pas compliquer les négociations, difficiles dans le meilleur des cas. Deuxièmement, sur un plan moins exalté, il y a dans la capitale une population substantielle de fonctionnaires. Beaucoup d'entre eux, ou de leurs conjoints, participent à la vie municipale, parfois à titre de candidats mais le plus souvent en tant que membres de conseils consultatifs et autres comités de citoyens et travailleurs de base dans les campagnes électorales. Si les partis politiques nationaux jouaient un rôle dans la vie municipale, la participation des fonctionnaires cesserait, au très grand détriment de la collectivité. Le gouvernment fédéral pourrait modifier ses directives à cet endroit, mais la réalité sous-jacente ne disparaîtra pas: il sera toujours imprudent pour qui aspire à faire carrière dans la fonction publique ou les forces armées d'avoir des liens, même indirects, avec un parti politique national.

Une autre caractéristique de la culture politique du pays a des rapports avec ces questions. Les Canadiens préfèrent un système collégial de gouvernement, à tous les niveaux. Au lieu d'investir l'autorité supérieure dans une personne - un président ou un gouverneur - ils confient l'exercice central du pouvoir politique à des cabinets et conseils. Cela n'est pas nécessairement moins

«démocratique», pourvu que les membres du cabinet ou du conseil soient clairement tenus de rendre compte de leurs actions à l'électorat; cela représente seulement une autre façon de faire en sorte que le principe démocratique du «consentement des gouvernés» joue un rôle dans les prises de décisions publiques.

Pour un pays comme le Canada et pour une municipalité comme Ottawa-Carleton, la méthode collégiale favorise probablement les accommodements que requièrent les intérêts divers d'une société pluraliste. Bien peu de décisions politiques satisfaisantes sont catégoriques; la plupart sont plutôt des compromis qui reflètent l'intérêt public tel que perçu par une population qui diffère quant aux valeurs personnelles, styles de vie, langues, conditions économiques, lieu préféré d'habitation et quantité d'autres variables.

L'élection du président par toute la population investirait tellement plus de pouvoir politique dans le président que n'en pourraient exercer ses collègues au conseil que la balance des forces passerait inévitablement du conseil au président. Au lieu d'avoir un président fort dirigeant un conseil fort, on aurait un président très fort dominant un conseil relativement faible. Il ne semble pas qu'une telle situation soit dans l'intérêt du public ou soit acceptable généralement dans la région métropolitaine.

Bref, l'élection du président par scrutin général ne serait pas un moyen satisfaisant de se procurer un président régional. Il faut trouver un autre procédé grâce auquel le président sera tenu de rendre compte de son mandat non seulement au peuple mais aussi au conseil.

Collège électoral

Plusieurs conseillers locaux ont proposé dans leurs mémoires que le président régional soit choisi par un collège électoral composé de tous les conseillers municipaux de la région. Il y a, en tout, quelque 82 maires et conseillers; 32 représentent les électeurs aux paliers régional et local à la fois, et les autres, au palier local seulement.

Ce système n'offre pas d'avantages importants. Une fois élu, le président n'aurait de comptes à rendre ni au conseil régional, ni à l'électorat, ni à aucune partie de l'électorat. En pratique, le collège électoral comprendrait une trop grande proportion de membres masculins d'âge moyen et de classe moyenne; en outre, la logique des chiffres donnerait aux habitants de municipalités peu populeuses une influence excessive. Par exemple, les représentants de trois municipalités périphériques ayant, collectivement, moins de 40 000 habitants auraient plus d'influence que les conseillers de la ville d'Ottawa qui représentent 300 000 personnes. Si le président doit être choisi indirectement, qu'il le soit au moins par ceux qu'il devra diriger et qui seront les premiers à subir les conséquences d'un mauvais choix.

Sélection d'un président parmi les membres du conseil régional

Il reste un mode de sélection à examiner: que le président soit choisi par le conseil régional parmi les propres membres élus de ce conseil. Il posséderait alors, au moment de son entrée en fonction, la confiance d'une partie, au moins, des électeurs de la Région. Dans certaines circonstances, le président pourrait garder son siège de conseiller; il pourrait y être réélu et, s'il le voulait, briguer de nouveau la présidence du conseil. C'est ici qu'apparaît l'importance de la distinction entre l'élection directe et l'élection indirecte des membres du conseil.

Si les conseillers continuent à représenter les électeurs aux deux paliers de gouvernement et que le président est choisi parmi eux, il faudra nécessairement qu'il renonce à son siège et qu'il soit membre du conseil à titre de président seulement. Il semblerait anormal, en effet, que le président et directeur général de la municipalité régionale siège, à titre de maire ou d'échevin, à un conseil de palier inférieur. Il ne pourrait tout simplement pas adopter le rôle de maire ou d'échevin, ni être accepté à ce titre par ses collègues du conseil de palier inférieur - sans parler des conflits d'intérêts, réels ou présumés, ou les deux. En outre, la tâche de président exige l'engagement à temps plein ou presque plein; personne ne pourrait trouver les heures nécessaires à l'accomplissement de cette tâche et à l'exercice des fonctions de maire ou de conseiller local.

Dans ce cas, une élection complémentaire suivrait donc immédiatement toute élection municipale générale. Les frais publics et personnels qu'elle entraînerait pourraient être substantiels et dépendraient, en définitive, du nombre d'électeurs concernés. Plus discutable encore serait la nécessité d'imposer une autre campagne en plein hiver aux électeurs, tout simplement parce que le maire ou l'échevin choisi si récemment par eux pour les représenter aurait été appelé à des fonctions sinon plus hautes, du moins différentes.

Une fois l'élection complémentaire terminée, *le président n'aurait pas plus de comptes à rendre à l'électorat qu'il n'en a maintenant*. Tout ce processus n'aurait servi qu'à restreindre le conseil relativement au choix du président.

Si on ne pouvait choisir le président que parmi les membres d'un conseil indirectement élu, il serait difficile de retenir un président qui, dans l'opinion générale, mériterait un autre mandat et serait disposé à l'accepter. Il faudrait d'abord qu'il soit «parachuté» comme candidat à la mairie ou à l'échevinage dans une élection municipale générale, qu'il soit élu et, ensuite, s'il était choisi de nouveau comme président du conseil, que ses électeurs et ses adversaires défaits subissent encore avec patience une autre élection hivernale. Toute l'affaire serait ridicule. La loi pourrait évidemment prévoir que, dans un cas spécial, le président sortant puisse être réélu par le nouveau conseil; mais si on en arrivait là, la responsabilité du président vis-à-vis ses électeurs serait perdue dans un passé relativement lointain et n'aurait plus aucune conséquence pratique.

Tous ces raisonnements nous amènent à conclure que si nous retenons la représentation aux deux paliers, il nous faut également retenir le processus actuel de sélection du président. Ce ne serait pas satisfaisant, pour toutes les raisons précédemment invoquées, mais ce serait tout de même préférable aux autres solutions proposées.

Si, au contraire, les membres du conseil étaient élus directement, le président choisi parmi eux ne serait pas nécessairement tenu de renoncer à son siège. Il serait alors responsable envers une portion, au moins, de l'électorat régional. Il serait tenu de rendre compte de sa tâche de conseiller à ses électeurs et de ses fonctions de président et directeur général à ses collègues.

Cette solution évite plusieurs des difficultés soulevées plus haut. Il n'y aurait, par exemple, aucune possibilité d'impasse, car dans un conflit entre le président et le conseil, ce dernier serait toujours vainqueur. Dans les cas extrêmes, le conseil pourrait remplacer un président que les membres jugeraient n'être plus apte à remplir les fonctions de président et de chef politique de la municipalité régionale. Réciproquement, un président compétent et respecté pourrait être réélu au conseil et à la présidence, à condition qu'il accepte de se présenter à l'élection municipale et que ses électeurs et son conseil, à la fois, désirent qu'il continue.

Les législatures fédérale et provinciales offrent un précédent très persuasif. Le chef du gouvernement est tenu de rendre compte à ses électeurs, à titre de membre élu, et à la majorité des membres de la chambre, en tant que premier ministre. La législature des Territoires du Nord-Ouest montre que ce processus peut fonctionner sans système de partis. Un président élu de cette façon serait «le premier parmi ses égaux», c'est-à-dire choisi comme chef par ses collègues mais non pas imposé à ses collègues par un processus électoral distinct.

Dans la structure précédemment recommandée, les maires siégeraient au conseil régional, afin, principalement, que les intérêts des corps municipaux y soient représentés. La fonction de président, cependant, serait réservée aux autres membres et les maires n'y seraient pas éligibles. Un maire qui aspirerait à la présidence pourrait, naturellement briguer un siège régional dans la prochaine élection et, s'il l'obtenait, présenter ensuite sa candidature à la présidence du conseil.

Lorsque les électeurs choisissent un maire, ils cherchent à doter leur ville, village ou leur canton d'un premier magistrat compétent et non pas nécessairement du meilleur conseiller ou président régional. Ils ont le droit de s'attendre à ce que la personne choisie donne toute son attention à la tâche qu'ils lui confient. Presque tous les maires sont totalement accaparés par leurs obligations; ils ne pourraient tout simplement pas combiner leur tâche de maires avec les fonctions de président régional, sans parler des conflits d'intérêts que cette double responsabilité susciterait.

Procédure électorale

Pour finir, il faut discuter de la procédure que le conseil régional devrait suivre pour l'élection de son président et, plus précisément, de l'utilisation d'un vote secret ou d'un vote découvert. Cette question a été débattue durant des années, les arguments pour et contre sont simples et classiques, et on ne peut rien en dire de nouveau.

Résumons. Un côté soutient qu'un conseiller doit rendre compte au public de la part qu'il a prise dans toutes les décisions, l'élection du président comprise, et qu'il ne peut en être tenu responsable si personne ne sait quelle position il a adoptée. Il devrait donc voter ouvertement et accepter les conséquences de son vote, le cas échéant. L'autre côté déclare que le conseil est un organisme collégial dont les membres devront travailler ensemble après l'élection, que la rancune n'est pas une émotion inconnue en politique, et que les conseillers dont le nom s'inscrit en fin de liste, observant comment vont les choses, peuvent être portés à appuyer le candidat dont la victoire s'annonce le plus probable. L'élection du président est perçue ici comme étant analogue à la nomination, naturellement confidentielle, d'un cadre supérieur plutôt qu'à une décision politique ou budgétaire demandant un vote découvert.

Chaque position a sa valeur et il n'y a pas de solution complètement adéquate. Personnellement, je crois qu'il y aurait probablement plus de cordialité au conseil durant tout le mandat et que, par conséquent, l'intérêt public serait mieux servi, si on utilisait le vote secret. Cette conclusion est encore plus valable si le président est choisi parmi les seuls membres du conseil puisque dans ce cas, le gagnant, le perdant, et ceux qui ont choisi l'un ou l'autre, partageront la même salle pendant trois ans.

Recommandation

2. Que le conseil régional choisisse le président régional parmi ses membres directement élus (les maires n'étant pas éligibles); qu'en l'absence d'un vote de non confiance, le président reste en fonction pour la durée du mandat du conseil et jusqu'à l'élection de son successeur; et que le président ne soit pas tenu de renoncer au siège auquel il a été élu.

Recommandation secondaire

S2. Que le président soit élu par vote secret à la réunion inaugurale de chaque nouveau conseil régional.

6 : Questions connexes

Information et imputabilité

Le concept d'imputabilité implique deux conditions. Il doit d'abord exister un moyen de tenir les conseillers pour responsables. Le processus de réélection constitue ordinairement ce moyen; il agit comme un crochet, pour ainsi dire, qui permet de retirer de la scène les acteurs impopulaires et de les remplacer par un nouveau numéro.

Ensuite, pour éviter que l'électorat utilise ce crochet d'une façon capricieuse, il faut qu'il ait facilement accès à une information suffisante, qui lui permette de juger de la compétence de ses représentants. En ce qui concerne le conseil régional, une telle information n'est pas facilement accessible en ce moment.

Par exemple, même les votes individuels sur des questions cruciales sont rarement rapportés. Le dossier des votes est du domaine public et accessible à quiconque connaît assez bien le système pour le trouver. Cependant, en pratique, qui voudrait se donner ce mal? Plus généralement, les questions complexes - financières, légales et politiques - qui préoccupent les conseillers sont exposées dans la presse d'une façon très superficielle. Il n'est donc pas réaliste d'escompter que le public en arrive à des jugements bien fondés.

Il ne s'agit pas ici de blâmer les journalistes qui ont leurs propres problèmes à résoudre, qui doivent rendre compréhensible et intéressante une masse de détails fastidieux. Tout comme les conseillers régionaux, les journalistes sont victimes d'une surcharge d'information, dont il sera question dans la section suivante. La presse doit être les yeux et les oreilles du public et l'administration régionale l'assiste bien peu dans cette tâche. Il n'y a même pas, aux bureaux de la municipalité régionale, de salle de presse fonctionnelle ni aucun agent désigné pour faciliter le travail des journalistes.

Le conseil régional a récemment pris la décision, un peu tardive, de nommer un directeur des communications. Décision prometteuse, à condition de trouver la personne qu'il faut, de l'appuyer constamment, de formuler avec soin ses attributions et d'assurer qu'elles soient remplies.

L'établissement des attributions est d'une grande importance. Il ne faut pas tenter de «vendre la Région», comme s'il s'agissait d'un vidéo pop ou d'une société d'investissement. Conscient des manipulations dont il est l'objet dans les médias de la part des politiciens, des vendeurs et des groupes de pression, le public a perdu ses illusions. Si la municipalité s'engageait dans cette voie, l'électorat s'en apercevrait immédiatement et l'en blâmerait. Il reste néanmoins au directeur des communications un rôle important: permettre aux journalistes de mieux faire leur travail et aussi, peut-être, disséminer au sujet de la municipalité régionale les renseignements utiles qui ne sont pas de la «nouvelle». Dans la seconde étape de cette étude nous examinerons plus à fond toute la question d'informer le public pour accroître l'imputabilité.

Information et prise de décision

La façon dont un conseiller régional s'acquitte de ses devoirs dépend, dans une certaine mesure, de ses qualités personnelles: intégrité, assiduité au travail et aptitude à faire valoir ses positions; elle dépend également de l'accessibilité de l'information dont il a besoin pour prendre des décisions valables. En pratique, ce qui cause des difficultés, c'est l'excès d'information. La documentation dont les conseillers doivent prendre connaissance est beaucoup plus considérable que ce qu'ils peuvent raisonnablement assimiler. L'information utile est disponible dans une large mesure, mais elle est souvent perdue dans une trop nombreuse paperasse, de qualité et d'importance variables. N'oublions pas que les conseillers consacrent seulement une partie de leur temps à la région et n'ont pas d'aide à ce niveau. Au cours de la seconde étape de cette étude, nous examinerons les difficultés qu'entraîne la surcharge d'information et comment elles pourraient être résolues.

Installations et services de soutien

Les conseillers régionaux n'ont pas de bureaux régionaux; aucune installation n'a été prévue pour l'exécution de leurs fonctions régionales, sauf des pupîtres dans la salle de réunion et, parfois, des chaises dans un salon encombré. Certains, dont les échevins d'Ottawa et de Gloucester, doivent à leur ville respective d'avoir de l'espace et du personnel pour les aider dans leur travail local. Les autres n'ont pas de personnel du tout; ils accomplissent seuls, ou peut-être avec l'aide de leur conjoint, tout le travail: analyse de la documentation, recherche supplémentaire, formulation et présentation des politiques, et information du public sur les questions tant régionales que locales. Cette situation n'est absolument pas satisfaisante. Trop d'argent et trop de politiques d'envergure s'y rattachent. C'est un secteur dans lequel un modeste investissement entraînerait un bénéfice substantiel: de meilleures décisions.

La forme que prendra la solution de ces difficultés sera déterminée, dans une certaine mesure, par la nature des fonctions du conseiller régional. S'il continue à représenter ses électeurs aux deux paliers, ce serait du gaspillage que de lui fournir deux bureaux, l'un au siège régional et l'autre à l'hôtel de ville. Notons, en passant, que placer le bureau du conseiller régional à l'hôtel de ville tend à renforcer la perception, et à confirmer le fait, qu'il travaille d'abord pour sa municipalité locale. Lorsqu'on visite un conseiller régional ou qu'on lui téléphone à l'hôtel de ville, on est frappé de l'importance toute relative de la municipalité régionale. Il n'en serait pas moins approprié et fructueux pour la municipalité régionale d'offrir à ses conseillers une modeste allocation pour l'engagement d'un personnel destiné à les aider dans leur travail régional.

Si les conseillers étaient élus directement au palier régional seulement, ils devraient certainement avoir à leur disposition, au siège régional, un lieu de travail privé ainsi que du personnel.

Pas une suite somptueuse de bureaux ni une légion d'employés mais bien des installations et services convenables, qui leur permettent de s'acquitter de responsabilités importantes dans lesquelles les deniers publics sont engagés en grande quantité.

Recommandation secondaire

S3. Que la municipalité régionale offre aux conseillers régionaux (les maires exceptés) une modeste allocation pour l'engagement de personnel ainsi qu'un bureau personnel au siège de l'administration régionale.

Rémunération

Il n'existe pas de réponse simple à la difficile question du taux de rémunération des représentants élus et je n'en propose aucune dans la présente étude. L'honorable John Reid, c.p., a étudié ce problème avec compétence dans le rapport sur la rémunération du maire et des échevins de la ville d'Ottawa qu'il a préparé en novembre 1987 pour le conseil municipal de cette ville. Les observations de M. Reid sont également pertinentes dans le cas de la municipalité régionale.

Le problème, cependant, est encore plus complexe au plan régional - particulièrement si on y retient le système de la représentation aux deux paliers - à cause de la diversité des municipalités d'où viennent les conseillers régionaux. Certains d'entre eux ont les moyens de travailler à titre essentiellement bénévole et continueraient à offrir leurs services sans égard au taux de rémunération. D'autres ont besoin de cet argent et font parfois de substantiels sacrifices monétaires pour exercer leur fonction - même s'ils gagnent ce que beaucoup considèrent comme un revenu convenable de classe moyenne. Aucune politique des salaires ne peut tenir compte également de toutes ces circonstances variables.

Une politique solide doit reposer sur deux principes. Selon le premier, personne ne doit être empêché de se présenter à une élection parce que ses obligations financières (familiales ou autres) le lui interdisent. Ce principe doit être tempéré par la raison; il doit être interprété de façon à exclure la parité du revenu dans le cas d'hommes d'affaires et de professionnels qui gagnent énormément d'argent et qui en gagneraient inévitablement moins s'ils consacraient une partie quelconque de leur temps à des fonctions municipales, en qualité de conseillers ou autres.

L'autre principe est celui de l'équité. Bien que beaucoup consentent, quand ils travaillent pour le public, à accepter une rémunération moindre que celle qu'ils accepteraient d'un employeur du secteur privé, on ne devrait pas le leur demander. Comme je l'ai expliqué précédemment, les frais du système de prise de décision représentent une infime proportion du budget total dont le conseil est responsable. La municipalité régionale pourrait, sans aucun doute, rémunérer convenablement ses conseillers sans être obligée de modifier sensiblement le taux de cotisation. Les disputes suscitées par la question du salaire des conseillers semblent, dans une large mesure, inspirées par l'envie - émotion qui n'est pas des plus nobles.

Les conseillers régionaux reçoivent maintenant un salaire brut de 14 850 $ par année (16 200 $, si on compte les avantages). Les membres du comité de direction et les présidents des principaux comités permanents reçoivent un petit supplément de 3 000 $. Les enquêtes indiquent que les conseillers consacrent, en moyenne, environ 25% de leur temps de représentants municipaux à leurs fonctions régionales. Ainsi la municipalité régionale les paie, *au prorata*, environ 60 000 $ par an, chiffre qui paraît, en gros, approprié. Évidemment, plusieurs d'entre eux sont loin de retirer 60 000 $ de l'ensemble de leurs sources municipales de salaire, mais je ne suis pas chargé, heureusement, d'examiner la politique des salaires au palier inférieur.

Si on introduit un système d'élection directe, il faudra augmenter le taux de rémunération, car les conseillers élus directement passeront certainement beaucoup plus que 25% de leur temps rémunérable à s'occuper des affaires régionales. Il n'est pas sûr qu'ils y travailleront à temps plein, cependant. J'ai tendance à croire qu'ils ne le feront pas, mais ils y consacreront certainement plus de 50% de leur temps rémunérable. Il faudra donc prendre cela en considération dans la détermination du salaire des conseillers directement élus. Les maires donneraient à peu près le même temps qu'actuellement aux affaires régionales, de sorte que leur salaire n'aurait pas besoin d'être ajusté. Par conséquent l'introduction d'un système d'élection directe ne modifierait pas les arrangements salariaux conclus avec les maires au palier inférieur.

Pour finir, je recommanderais de ne pas continuer à verser de faibles gratifications pour de petits travaux comme la présidence des comités ou la participation au comité de direction. Il faut s'attendre à ce que tous les conseillers travaillent ferme et assument une part de la tâche commune - comme, en fait, ils le font. Il n'est pas prouvé que l'apport des présidents et des membres de certains comités, qui reçoivent des gratifications, soit plus considérable que celui des présidents et des membres d'autres comités, qui ne reçoivent pas de gratification. Le salaire de base devrait représenter une compensation raisonnable par rapport à l'ensemble des responsabilités des conseillers régionaux.

Conseils et commissions

Aux termes de mon mandat, je suis tenu d'exprimer une opinion sur les relations du conseil régional avec les commissions et les conseils locaux. J'ai décidé de renvoyer à la deuxième étape de cette étude l'examen d'une partie de cette question. Je n'ai tout simplement pas eu le temps d'étudier comme ils le méritent plusieurs des éléments techniques qui s'y rattachent.

Le problème n'est pas simple. Les conseils et les commissions diffèrent largement en ce qui concerne leurs responsabilités et leur relation à la municipalité régionale. Certains organismes, comme OC Transpo, ont leurs propres statuts et devraient continuer à fonctionner selon les principes du droit commercial plutôt que du droit municipal. Certains autres, comme les Offices de protection de la nature, couvrent un très grand territoire, ainsi que plusieurs municipalités hors de la région. D'autres, les commissions de l'Hydro et de la Police, par exemple, ont avec des ministères et des organismes

provinciaux une relation particulière dont la portée dépasse celle des affaires municipales. D'autres encore, tels que la Société de l'aide à l'enfance et l'Office du tourisme et des congrès, possèdent la structure d'organismes communautaires tout en bénéficiant de la présence et de l'aide financière substantielles des autorités régionales. Tous ces organismes sont perçus, à tort ou à raison, comme libres de tout souci d'imputabilité.

L'élection directe des conseillers régionaux pourrait améliorer la situation, au moins en raccourcissant la chaîne d'imputabilité qui relie ces organismes au public. Lorsque les membres du conseil régional représentent le public aux deux paliers et qu'ils nomment certains d'entre eux (et des personnes de l'extérieur) à un organisme doué d'une liberté d'action complète ou substantielle, les liens de cet organisme avec le public deviennent très ténus. Le conseil peut, il est vrai, demander aux personnes ainsi nommées de lui faire rapport mais, en pratique, il a peu d'intérêt à le faire. En fait, et souvent en droit, l'organisme est responsable de ses opérations, non le conseil. Les conseillers, cela se comprend, ne sont pas enclins à consacrer beaucoup de temps et d'attention à des questions sur lesquelles ils n'ont pas de prise. Leur demander d'en assumer la responsabilité ajouterait à leurs fonctions toute une variété de tâches qu'ils ne sont pas nécessairement en mesure de remplir et pour l'accomplissement desquelles ils n'ont pas nécessairement été élus. Cette situation entraînerait sans doute sur le plan des services une baisse de la qualité et une augmentation des coûts.

Il s'agit encore une fois d'un compromis entre l'efficacité et l'imputabilité. Ma première impression est qu'un équilibre raisonnable existe actuellement entre les deux, sauf pour une ou deux exceptions dont il sera question dans le rapport de la deuxième étape.

Il serait possible, néanmoins, d'incorporer plus d'imputabilité dans le système actuel. Dans les cas où la municipalité régionale a des intérêts substantiels dans un organisme, au niveau des politiques ou de l'argent (même si elle n'exerce que peu de contrôle administratif) il semble raisonnable d'ajouter aux citoyens nommés membres de cet organisme au moins un conseiller régional. Celui-ci pourrait suivre les opérations de l'organisme et communiquer au conseil ses observations sur la sagesse des politiques adoptées et l'opportunité des dépenses consenties.

Il paraît souhaitable, également, que ces organismes rendent compte annuellement à un comité du conseil régional: soit un comité permanent, soit un comité spécial convoqué à cette fin. En ce moment, les organismes apparaissent seulement au cours du débat sur le budget, qui ne laisse jamais assez de temps pour approfondir les politiques et les engagements financiers régionaux. Quelques-uns de ces organismes ont d'étroites relations avec certains comités régionaux permanents (par exemple, l'Aide à l'enfance avec le comité sur les politiques sociales) mais la plupart n'en n'ont pas (comme la Société d'expansion économique d'Ottawa-Carleton, les Offices de protection de la nature, l'Office du tourisme et des congrès de la capitale du Canada). Par conséquent, je propose qu'un comité spécial du conseil régional soit créé chaque année au mois de septembre pour examiner les réalisations et les besoins de ces organismes en rapport avec les objectifs des politiques régionales et de concert

avec les représentants des organismes. Cet exercice ne devrait pas être lié à l'établissement du budget régional mais en être assez rapproché en date pour avoir un effet sur les décisions budgétaires du conseil.

Recommandation secondaire

S4. Que, lorsqu'un organisme, un conseil ou une commission a de l'importance pour le conseil régional, au plan financier ou à celui des politiques,
a) un membre, au moins, du conseil régional soit au nombre des personnes nommées à cet organisme par le conseil régional, et que
b) l'organisme soit tenu d'avoir au moins une rencontre par année avec un comité permanent approprié du conseil régional ou avec le comité spécial devant être créé en septembre.

Fréquence des élections

Une autre proposition est revenue dans plusieurs des discussions. Dépassant les limites de mes attributions, elle doit être étudiée dans le cadre de la province et non pas de la région seulement. J'en parle ici parce qu'elle a des liens avec l'imputabilité.

L'une des objections exprimées à l'endroit du présent système d'administration municipale est qu'il faut élire trop de personnes en même temps, à trop de fonctions différentes. Tous les trois ans, le public est appelé à choisir, le même jour, des maires, des conseillers locaux, des conseillers régionaux (que ceux-ci soient les mêmes que ceux-là ou non, les fonctions diffèrent, comme le présent rapport s'est efforcé de le montrer), des conseillers scolaires (quatre conseils scolaires dans la région, peut-être bientôt cinq), et les commissaires de l'Hydro. En outre, les médias locaux couvrent une grande partie de l'est de l'Ontario et présentent au même moment des nouvelles, des commentaires et de la publicité touchant de nombreuses élections tenues à l'extérieur de la municipalité régionale. La multiplicité de ces campagnes obscurcit les problèmes particuliers.

Pour résoudre cette difficulté, on pourrait dissocier les éléments du cycle, de sorte que l'élection des conseillers locaux pourrait avoir lieu une année, celle des conseillers scolaires l'année suivante et celle des conseillers régionaux la troisième année. Ainsi les questions d'éducation, par exemple, ou les problèmes régionaux occuperaient à tour de rôle toute la scène. Ils ne se feraient plus concurrence dans l'esprit des électeurs et n'auraient pas à rivaliser non plus avec les questions proprement municipales ou cantonales. Chacun de ces secteurs est certainement assez important pour justifier une telle attention publique.

Cette proposition présente certains inconvénients. Le public accepterait-il volontiers une élection tous les ans ou en viendrait-il à détester toutes ces campagnes électorales? On avait coutume d'avoir, il y a plusieurs années, une élection annuelle; si j'ai bien compris, cette habitude a été abandonnée pour allonger la durée du mandat des conseils (ce qui est raisonnable) et pas seulement pour éviter des élections. L'administration d'élections plus fréquentes entraînerait des frais et, probablement, l'établissement d'une liste électorale permanente. On parle depuis longtemps d'une telle liste qui,

maintenant, pourrait être tenue électroniquement. Si les mêmes sections de vote servaient aussi aux élections fédérales et provinciales, des économies intéressantes pourraient être réalisées. Un ordinateur pourrait facilement distribuer les bureaux de scrutin et imprimer les listes électorales en fonction de l'élection en préparation. Proposition irréalisable peut-être, étant donné les tensions entre les deux ordres supérieurs de gouvernement, mais proposition sensée.

Sans prendre position, je verse tout simplement cette proposition au dossier. Elle pourrait peut-être être étudiée éventuellement dans un plus large forum.

Participation publique

Dans beaucoup de cas, la municipalité régionale, s'efforçant de faire entrer l'imputabilité dans son système d'administration et de se montrer sensible aux besoins de la population, a recours à un processus de participation publique. Les citoyens sont invités à lui soumettre des mémoires et à se présenter à des audiences publiques, ordinairement tenues par un comité du conseil régional. Il faut admettre qu'aux yeux du public, ce système ne fonctionne pas très bien, et qu'il suscite parfois plus de frustrations qu'il n'en élimine.

Le problème découle, dans une certaine mesure, du fait qu'il est souvent difficile de savoir si la participation publique a pour objet la formulation de politiques ou la simple explication de politiques. Le public sent que la consultation est traitée comme une simple formalité, que les conseillers ont déjà pris parti et que les décisions seront prises, de toute façon, en fonction des avis des bureaucrates, des avocats et des spécialistes. Bref, les représentants de la collectivité qui se présentent aux audiences ont souvent l'impression que, bien qu'on leur permette de parler, on ne les écoute pas. Certains ont même déclaré ne voir qu'une seule raison de participer aux audiences: remplir les conditions préalables en cas d'un appel éventuel aux tribunaux ou à la Commission des affaires municipales de l'Ontario.

Ils exagèrent sans doute, mais leur perception n'est pas entièrement fausse. La participation publique peut certainement tenir une place importante dans l'administration régionale mais il est nécessaire de réfléchir sur les circonstances dans lesquelles son utilisation est indiquée et sur le moment opportun de l'insérer dans le processus de la prise de décision. L'usage en devrait être limité aux situations où la loi l'exige ou aux circonstances (comme celles de la présente étude) où les vues du public jouent vraiment un rôle important et utile dans la formulation des conclusions. Que ce soit, chaque fois, absolument clair: que le public sache s'il est invité à contribuer à la prise d'une décision ou à prendre connaissance des raisons pour lesquelles une décision donnée sera prise.

Il est essentiel, par-dessus tout, de ne pas faire croire au public que ses avis seront pris sérieusement en considération quand, pour des raisons légales ou techniques, il n'est pas possible qu'ils le soient.

7 : Ensemble des recommandations

Recommandations

1. Que le conseil régional soit composé des 11 maires, *membres d'office*, et de 25 autres conseillers élus au conseil régional seulement; et que ces 25 sièges soient distribués en fonction de la population parmi les citoyens des municipalités dont le nombre d'habitants justifie plus d'un représentant, comme il est indiqué dans le présent rapport.

2. Que le conseil régional choisisse le président régional parmi ses membres directement élus (les maires n'étant pas éligibles); qu'en l'absence d'un vote de non confiance, le président reste en fonction pour la durée du mandat du conseil et jusqu'à l'élection de son successeur; et que le président ne soit pas tenu de renoncer au siège auquel il a été élu.

Recommandations secondaires

S1. Qu'une étude sur la dimension du conseil régional et du conseil de la ville d'Ottawa et sur la source de leurs membres soit entreprise lorsque la ville d'Ottawa décidera de réorganiser ses quartiers électoraux mais, en tout cas, pas plus tard qu'au printemps 1993; et que cette étude soit guidée par les principes exposés dans le présent rapport.

S2. Que le président soit élu par vote secret à la réunion inaugurale de chaque nouveau conseil régional.

S3. Que la municipalité régionale offre aux conseillers régionaux (les maires exceptés) une modeste allocation pour l'engagement de personnel ainsi qu'un bureau personnel au siège de l'administration régionale.

S4. Que, lorsqu'un organisme, un conseil ou une commission a de l'importance pour le conseil régional, au plan financier ou à celui des politiques,
a) un membre, au moins, du conseil régional soit au nombre des personnes nommées à cet organisme par le conseil régional, et que
b) l'organisme soit tenu d'avoir au moins une rencontre par année avec un comité permanent approprié du conseil régional ou avec le comité spécial devant être créé en septembre.

Annexe 1 : Termes du mandat

Objet

Le but de cette révision est d'examiner, d'évaluer et de faire rapport au ministre sur des questions comme le mode de représentation, l'imputabilité, le mode de fonctionnement et de financement en relation avec l'actuelle organisation politique et le partage des pouvoirs dans la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton.

Champ d'étude spécifique

En tenant compte de l'objectif global, l'étude s'attardera plus longuement aux points suivants:

1 : Imputabilité et représentation:

choix du conseil régional;
nombre de participants au conseil régional;
choix d'un président régional;
relations entre le conseil régional et les conseil locaux;
relations avec les différents conseils et commissions municipales.

2 : Mode de fonctionnement:

examen de la nature des services offerts sur une base régionale; bilan historique de l'allocation de ces services dans la région d'Ottawa-Carleton, incluant le rôle du gouvernement régional dans les cas de responsabilités partagées.

3 : Mode de financement:

étude historique et comparative des coûts de l'allocation des services par la région, comprenant une analyse des facteurs qui affectent les coûts à long terme; une comparaison économique avec d'autres gouvernements régionaux (ex. Hamilton-Wentworth, Waterloo) et non régionaux (ex. Windsor).

analyse du mode de financement des services offerts par la région et comparaison du mode de financement avec d'autres municipalités de la région offrant le même type de services.

Durée du mandat

L'étude sera effectuée en deux phases:

Un premier rapport sur l'imputabilité et le mode de représentation sera présenté au ministre en decembre 1987 selon l'échéancier prévu.

Le second rapport portera sur les modes de fonctionnement et de financement.

Annexe 2 : Jeu de chiffres

Pour éviter de charger le texte principal de calculs et de considérations techniques menant souvent à des impasses, j'ai relégué à la présente annexe l'analyse détaillée des éléments qui ont concouru à la formulation de ma recommandation sur la dimension du conseil régional. Il était nécessaire de porter cette analyse au dossier: elle expose le raisonnement sur lequel s'appuie ma recommandation finale et montre que certaines solutions de rechange «évidentes» ne fonctionneraient pas. En outre, le processus d'analyse lui-même intéressera peut-être certains lecteurs.

Pour trouver une solution satisfaisante à la question du nombre de sièges, il faut tenir compte de trois critères - c'est-à-dire que le conseil doit

a) assurer, autant que possible, que la représentation soit proportionnée à la population, au moins dans le cas des municipalités dont la population justifie l'élection de plus d'un représentant;

b) respecter, autant que possible, les collectivités sociales établies - les régions rurales, par exemple;

c) se soumettre à certaines exigences techniques, particulièrement en ce qui concerne les districts électoraux (quartiers, combinaisons de quartiers ou de municipalités) au palier inférieur.

Les deux premiers critères sont simples, mais le troisième demande des explications. Pour que le processus électoral soit compréhensible aux électeurs, et administrable, il faut que les deux paliers respectent les mêmes frontières électorales. Cela est essentiel, évidemment, si les conseillers régionaux continuent à représenter leurs électeurs aux deux paliers. S'ils sont élus au palier régional seulement, les districts électoraux pourraient alors se composer de plusieurs districts locaux, sans qu'aucun de ces derniers ne soit fractionné cependant.

Il s'ensuit que la structure actuelle des quinze quartiers d'Ottawa devient une constante. Cet arrangement semble convenir parfaitement à la ville, du moins pour le moment. Le perturber, simplement pour faciliter l'ajustement de la représentation à la population, serait difficile à justifier.

Par conséquent, le chiffre «magique» dans le calcul des quotients électoraux est de 20 000 habitants environ, chiffre obtenu en distributant la population de la ville d'Ottawa, 300 000 âmes, en 15 quartiers égaux. (Les quartiers actuels ne sont pas, en fait, égaux en population mais cette question n'est pas du ressort de la présente étude et le conseil municipal s'en occupera à son heure.) On pourrait aussi utiliser des multiples de 20 000; les électeurs d'Ottawa éliraient alors sept représentants (quartiers doubles, pour la plupart) ou cinq représentants (quartiers triples), à un conseil régional plus petit.

Tableau 4 : Exemple : Calculs relatifs à un quotient peu élevé (±20 000) (non recommandé)

Districts électoraux	1986 Population	Conseillers directement élus	Population moyenne par conseiller	1991 - population estimative	Population estimative par conseiller (1991)
Cumberland	26 999	2	13 500	38 800	19 400
Gloucester	89 810	5	17 962	102 200	20 400
Goulbourn/West Carleton	24 131	1	24 131	28 400	28 400
Kanata	27 519	2	13 760	36 600	18 300
Nepean	95 490	5	19 098	106 400	21 300
Osgoode/Rideau	21 468	1	21 468	24 300	24 300
Ottawa (15 quartiers)	300 763	15	20 050	306 500	20 400
Rockcliffe/Vanier	20 459	1	20 459	20 300	20 300
TOTAL	606 639	32		663 500	
Médiane			18 815		23 350
Écart en pourcentage			±28,25%		±21,62%
Médiane, à l'exclusion du nombre le plus élevé et le plus bas			17 623		21 900
Écart en pourcentage			±21,92%		±11,42%
MEMBRES D'OFFICE: Maires	11				
CONSEIL EN TOUT	43				

Source: Données démographiques tirées du tableau 1.

Quotient peu élevé (20 000)

Si tous les citoyens de la région devaient être représentés par des conseillers régionaux directement élus dans des circonscriptions de dimensions à peu près égales, un quotient de 20 000 s'accorderait assez bien avec la répartition démographique au palier inférieur. Certaines des municipalités moins populeuses seraient alors réunies, uniquement pour l'élection du conseiller régional. L'élection des conseillers scolaires offre un précédent et montre que cette pratique n'entraîne pas une perte d'autonomie locale. Les municipalités étant combinées, les conseillers régionaux autres que les maires représenteraient évidemment leurs électeurs au palier supérieur seulement.

Cependant, et c'est là un inconvénient majeur, ce quotient produirait, en comptant les maires, un conseil de 43 membres - beaucoup trop gros. En outre, les municipalités moins populeuses y auraient une influence disproportionnée. Par conséquent, ce modèle «pur» de conseillers-directement-élus-plus-maires n'est pas acceptable. Voir les chiffres pertinents au tableau 4.

Quotient moyen (30 000)

Un quotient électoral de 30 000 produirait un conseil d'environ 22 membres directement élus, auxquels s'ajouteraient 11 maires, pour un total de 33 membres, nombre tolérable. Ce quotient entraînerait cependant une réorganisation radicale des quartiers électoraux d'Ottawa ainsi qu'une modification de l'effectif du conseil municipal de cette ville. Au lieu des 15 échevins actuels, il y en aurait soit 10, soit 20. Cela n'est pas, en pratique, réalisable.

Quotient élevé (40 000)

Il serait possible, en principe, d'avoir un quotient de 40 000, en groupant quartiers et municipalités. *À titre d'exemple seulement*, nous avons examiné et résumé au tableau 5 un arrangement de cette sorte. Il a fallu utiliser les chiffres du recensement et ceux du ministère du Revenu, qui ne sont pas entièrement comparables, et faire des estimations très approximatives pour 1991. Nous avons ainsi obtenu des résultats d'ordre général seulement mais qui suffisent à étayer les conclusions exposées au paragraphe suivant. *Je ne recommande pas cet arrangement.* La décision d'adopter un quotient de 40 000 exigerait une étude beaucoup plus poussée (et fondée sur de bien meilleures données) pour l'établissement de districts électoraux appropriés.

Étant donné que plusieurs des conseillers régionaux représenteraient les électeurs de plus d'une municipalité, il faudrait avoir recours à une élection directe.

Un tel quotient produirait un conseil régional d'environ 16 conseillers directement élus, auxquels s'ajouteraient 11 maires, pour un total de 27 membres. À ce niveau, on pourrait s'inquiéter de ce que les maires, et particulièrement les maires de petites municipalités, commencent à prédominer. En outre, le tableau 5 indique que le regroupement de la population en des districts électoraux de 40 000 habitants susciterait des tensions et des

Tableau 5 : Exemple: Calculs relatifs à un quotient élevé (±40,000) (non recommandé)

Districts électoraux	1985-1986 Populations constituantes	1985-1986 Population du district	Nombre de conseillers	1985-1986 Population par conseiller	1991 (est.) Population par conseiller
Quartier By-Rideau Rockcliffe Vanier	21 986 2 033 18 426	42 445	1	42 445	41 000
Quartiers Overbrook-Forbes et Canterbury	22 589 21 223	43 812	1	43 812	47 000
Quartiers Alta Vista et St. Georges	20 485 18 883	39 368	1	39 368	39 000
Quartiers Wellington et Dalhousie	15 850 19 316	35 166	1	35 166	33 000
Quartiers Capital et Billings	18 460 20 516	38 976	1	38 976	41 000
Quartiers Elmdale et Riverside	16 008 28 270	44 278	1	44 278	45 000
Quartiers Queensboro et Richmond	22 709 19 678	42 387	1	42 387	42 000
Quartiers Britannia et Carleton	18 015 19 811	37 826	1	37 826	38 000
Kanata West Carleton	27 519 11 828	38 347	1	38 347	50 300
Goulbourn Quartier Bell-Barrhaven (Nepean)	12 303 28 837	41 140	1	41 140	48 500
Reste de Nepean	63 914	63 914	2	31 950	37 000
Osgoode Rideau Quartier sud de Gloucester	11 197 10 271 18 968	40 436	1	40 436	45 000
Reste de Gloucester	74 440	74 440	2	37 200	40 500
Cumberland	27 000	27 000	1	27 000	38 800
TOTAL, CONSEILLERS DIRECTEMENT ÉLUS			16		
Médianes				35 630	41 500
Écart en pourcentage				±24%	±20%
MEMBRES D'OFFICE (maires)			11		
TOTAL, CONSEIL			27		

Source: Données démographiques du tableau 1 et Dénombrement du ministère du Revenu, 1985.
Ces données ne sont pas entièrement comparables et les prévisions pour 1991 sont très approximatives.
Utiliser ce tableau à des fins «d'ordre général» seulement.

contraintes considérables. De tels districts ne pourraient pas reconnaître suffisamment la dispersion, la diversité et les loyautés de la population régionale actuelle. Ils seraient hors de proportion. Pour de bonnes raisons, trop évidentes pour être exposées ici, ils seraient, dans une large mesure, rejetés du public. Cette solution doit donc être écartée.

Solution de compromis

Il existe un autre arrangement qui, sans être précisément parfait, semble plus conforme aux critères indiqués au début de cette annexe. Dans ce modèle, les maires sont *membres d'office* du conseil mais *dans les cas où la population d'une municipalité justifie l'élection de plus d'un membre, les membres additionnels sont élus en proportion de la population.* Le conseil aurait 36 membres: les 11 maires, plus 25 autres conseillers. Cette distribution, dont les détails sont fournis au tableau 3 (page 28 du texte) serait également valable, que les 25 membres siègent aux deux paliers ou au conseil régional seulement.

Dans un système d'élection au palier régional seulement, 89 % de la population régionale serait représentée par un conseiller directement élu et un maire siégeant *d'office.* Cette proportion reste la même par rapport aux données du recensement de 1986 ou aux prévisions pour 1991. Les 11 % qui seraient représentés uniquement par leur maire peuvent paraître désavantagés mais il s'agit des habitants de petites municipalités; ils sont déjà sur-représentés en proportion de la population. En outre, leurs maires sont probablement plus accessibles que les maires des grandes villes, leur charge de travail et le nombre de leurs électeurs étant moins grands.

Annexe 3 : Tableau 6 : Frais courants estimatifs du conseil régional

A : Frais variant en fonction de la dimension du conseil (nombres établis)

Rémunérations (avantages et allocations de frais compris)	518 684 $
Bureaux et adjoints des conseillers	-
Distribution préalable de documents (messagerie)	17 200
Déjeuners, etc. (y compris aliments et café servis aux réunions du conseil ainsi que des comités)	33 100
Conférences et autres déplacements	37 587
Remboursement des frais d'automobile et de stationnement	25 630
Sous-total	639 536 $
Moyenne par conseiller (639 536 $ - 32) =	19 935 $

B : Frais directs non liés à la dimension du conseil (nombres plus ou moins établis)

Locaux: pour le conseil et les comités et leurs services administratifs	153 643 $
Personnel: greffiers présents aux réunions du conseil et des comités, et chargés de toutes les autres fonctions liées au conseil et aux comités	340 881
Reproduction des documents	150 000
Traduction des rapports du conseil et des comités, des ordres du jour, etc.	20 440
Interprétation simultanée	17 160
Frais généraux: 10 % de tous les frais sus-indiqués	68 212
Sous-total	750 336 $

C : Frais partagés avec les services opérationnels (non liés à la dimension du conseil - chiffres très approximatifs)

Cadres supérieurs: préparation des réunions du conseil, présence aux réunions et récapitulation des délibérations	1 100 000 $
Préparation et révision de documents destinés au conseil, dépassant ce qui serait requis à d'autres fins gestionnelles	100 000
Sous-total	1 200 000 $
Total (arrondi)	**2 600 000 $**

Notes

Nous tenterons ici d'estimer le coût de la prise de décision présentement confiée au conseil régional, en comparaison de ce qu'il en serait dans le cas d'une société de même dimension, à propriétaire unique, et versant des salaires comparables. Il s'agit, en d'autres termes, de mesurer, en gros, ce qu'il en coûte d'avoir un conseil au lieu de prendre toutes les décisions au niveau de la gestion.

C'est pourquoi nous avons exclu tous les frais imputables au président et à son bureau, puisque la société hypothétique aurait également à sa tête un décideur/propriétaire qui lui imposerait autant de frais. Si les frais imputables au président étaient imputés, en partie, au conseil, ils augmenteraient le total de la catégorie B ci-dessus -*Frais directs non liés à la dimension du conseil.*

La catégorie A ci-dessus - *Frais variant en fonction de la dimension du conseil* - est facile à comprendre. Cette catégorie et la suivante se composent de chiffres réels pour dix mois, et de chiffres estimatifs pour deux mois, de l'année 1987.

Dans la catégorie B - *Frais directs non liés à la dimension du conseil* -, il est indiqué que 75 % des frais imputés au service du Greffe (locaux et salaires) se rattachent à des services fournis au conseil et aux comités; le reste serait requis de toute façon, pour assurer certains des services du secrétariat général de la société hypothétique. Les frais généraux de 10 % sont destinés à couvrir divers articles, par exemple l'entretien et le remplacement des meubles et du matériel de traduction et de bureau, les frais de téléphone, les déplacements du personnel, etc.

Le total dans cette catégorie est probablement trop modeste; n'y sont pas inclus les avantages sociaux, par exemple, ni les frais généraux se rattachant aux services du personnel ou aux services financiers.

Il est beaucoup plus difficile de formuler des estimations touchant la catégorie C - *Frais partagés avec les services opérationnels* -, mais les montants concernés sont évidemment très substantiels même s'ils sont enfouis dans divers comptes.

On prévoit que les réunions du conseil et des comités atteindront le nombre de 194 en 1988. De deux à vingt cadres (greffiers non compris) seront présents à chaque réunion. L'extension des calculs donne un total estimatif de 2 070 présences. Une réunion dure, en moyenne, environ 2,4 heures; les membres du personnel consacrent, en outre, trois heures à sa préparation et une heure à rédiger, tirer au clair et examiner les conséquences des décisions qui y ont été prises. Ils consacrent donc estimativement, en moyenne 6,4 heures à chaque réunion. Le salaire annuel moyen des 44 cadres supérieurs du personnel régional est de 71 625 $. Le coût total est déterminé comme suit:

2 070 présences x 6,4 heures = 13 250 heures-cadres ÷ 7 = 1 893 jours-cadres ÷ 240 = 7,89 années-cadres x 71 625 $ = 565 000 $ de frais salariaux, x 2 pour inclure le personnel de soutien, les avantages, et les frais de bureau = *1 130 000 $*

On estime, par ailleurs, que les 44 cadres (greffiers exclus) consacrent, en moyenne, environ 18 % de leur temps de travail à préparer les réunions, à y assister et à les récapituler. Cela représente des frais salariaux annuels de 567 000 $ et confirme les calculs du paragraphe précédent.

Un facteur de 2 pour le personnel de soutien, etc. est presque certainement trop modeste. Le chiffre total est donc probablement top bas mais offre quand même une indication de l'ordre de grandeur dont il est question.

D'autres frais partagés ont trait à la préparation de documentation pour les comités du conseil et le conseil lui-même, documentation plus considérable que si les décisons étaient prises, et leur mise en oeuvre surveillée, au niveau de la gestion seulement. Il faut, évidemment, produire de la documentation chaque fois qu'un processus décisionnel est lié à de grosses sommes d'argent mais il est clair que, dans le cas de décisions prises par un conseil et examinées publiquement, il faut plus de précisions, de mises au point et de diplomatie.

Bien que peu de données établies existent sur ces questions, j'ai utilisé l'exemple de 1 000 pages par année à 100 $ la page, pour un total annuel estimatif de 100 000 $. Ce chiffre est certainement trop bas. La production de la documentation comprend plusieurs opérations: analyse des données et des dossiers, rédaction, révision, approbation et mise au point en vue de la reproduction; le coût de ces opérations doit presque toujours dépasser 100 $ la page. Néanmoins, le chiffre de 100 000 $ sert à nous rappeler que les rapports et les recommandations présentés au conseil ne sont pas sans coûter quelque chose!

Je désire exprimer ma reconnaissance à M. Barry O'Gorman, greffier régional adjoint, et à ses associés, qui ont fait l'extraction des chiffres d'où proviennent ces estimations.

Annexe 4 : Mémoires et consultations

1re partie: Mémoires et lettres substantielles

ASSOCIATION COMMUNAUTAIRE ET SCOLAIRE DE SOUTH KEYS/GREENBORO A. Watson	1310, chemin Pebble Ottawa (Ontario) K1V 7R8
ASSOCIATION DES CONTRIBUABLES DE WEST CARLETON A. Leslie Whitney, vice-président général	R.R. #2 Carp (Ontario) K0A 1L0
BÉLAIRE, Léonard	17, rue St. Andrew Ottawa (Ontario) K1N 5E8
BROWN, Al conseiller, quartier Borden, Nepean	3825, chemin Richmond Nepean (Ontario) K2H 5C2
BROWN, Ruth présidente, Conseil des femmes d'Ottawa et la région (et autres)	Boîte 34, Succ. B Ottawa (Ontario) K1P 6C3
CANADIAN DEVELOPMENT INSTITUTE Nicholas J. Patterson, directeur général	Boîte 66, Succ. B Ottawa (Ontario) K1P 6C3
CASEY, Les conseiller, quartier Merivale, Nepean	3825, chemin Richmond Nepean (Ontario) K2H 5C2
CHAMBRE D'IMMEUBLE D'OTTAWA-CARLETON P. Girard, vice-président	1745 promenade Woodward Ottawa (Ontario) K2C 0P9
HUNTER, Gord conseiller régional et municipal, Nepean	3825, chemin Richmond Nepean (Ontario) K2H 5C2
JEANS, Al	37 Ridgefield Nepean (Ontario) K2H 6S3
KANATA, Ville de J. Desmond Adam, maire	150, chemin Katimavik Kanata (Ontario) K2L 2N3
KEMP, Frank W.	32, rue Séguin Gloucester (Ontario) K1J 6P3
MASON, Victoria	32, chemin Corkstown Nepean (Ontario) K2H 5B4
MOODIE, D. Aubrey	R.R. #2 Richmond (Ontario) K0A 2Z0

NEPEAN, cadres supérieurs de la Ville de M. Beckstead, directeur général, et D.E. Hobbs, greffier	3825, chemin Richmond Nepean (Ontario) K2H 5C2
OSGOODE, Conseil du canton d' Wayne Robinson, greffier	Boîte postale 130 Metcalfe (Ontario) K0A 2P0
OTTAWA-CARLETON FEDERATION OF AGRICULTURE Victoria Vander Linden, secrétaire	Boîte 13 Kenmore (Ontario) K0A 2G0
PROPERTY OWNERS ASSOCIATION OF OTTAWA Geoffrey Wasteneys	190, rue MacLaren Ottawa (Ontario) K2P 0L6
QUINN, Rob conseiller régional et échevin, Ottawa	222, rue Queen Ottawa (Ontario) K1P 5Z3
REID, Frank conseiller régional et municipal, Nepean	3825, chemin Richmond Nepean (Ontario) K2H 5C2
RIDEAU, Conseil du canton de D. Gary Dillabough, directeur général	Boîte 310 North Gower (Ontario) K0A 2T0
RIESE, Monique	Boîte 185, R.R. #2 Nepean (Ontario) K2C 3H1
SANKEY, J.D.	1369, chemin Matheson Gloucester (Ontario) K1J 8B8
WALTER, Lyle P.	739, chemin Pleasant Park Ottawa (Ontario) K1G 1Y5
WEST CARLETON, Conseil du canton de Eric K. Craig, maire	Boîte 410 Carp (Ontario) K0A 1L0

2e partie: Rencontres, audiences et entrevues

ADAM, J. Desmond maire	Kanata
ALLEN, Harry maire	Gloucester
ANDREW, Caroline (S) professeur de science politique	Université d'Ottawa
ARMITAGE, A. Scott ancien conseiller et président du conseil scolaire de l'ancien canton de Torbolton	West Carleton
ANNIS, Susan présidente, Conseil des arts d'Ottawa, RUTHERFORD, Wayne directeur général, et autres	Ottawa
BELL, l'hon. et Mme R.A.	Nepean
BLACKBURN, Grace (A)	Ottawa
BOOK, Ronald W. (S) conseiller régional, Niagara	Grimsby
BOUWERS, Albert maire	Osgoode
BROOKS, Glenn maire	Rideau
BROWELL, Amy	Association communautaire de New Edinburgh
BROWN, Ruth, présidente BROWN, Shirley, v.-p. JONES, Connie, v.-p. WILKINSON, Marianne	Conseil des femmes d'Ottawa et la région
CAIN, Claudette conseiller régional et échevin	Gloucester
CLARK, Peter maire	Cumberland
COLTON, James administrateur, Carleton Separate School Board	West Carleton

COOLICAN, Denis	Premier président régional
CRAIG, Eric K. maire	West Carleton
CRANE, Derek président, Affaires municipales, HOPKINS, Lisa présidente	Ottawa-Carleton Board of Trade
CUMBERLAND, Conseil municipal de	
DERUP, Oliver	Association des contribuables de Carp
DURRELL, Jim maire	Ottawa
FRANKLIN, Ben maire	Nepean
GAFFNEY, Beryl (T) conseiller régional et municipal	Nepean
GREENE, Eric ancien conseiller, West Carleton et ancien canton de Fitzroy	West Carleton
GIRARD, Phil (T) vice-président	Chambre d'immeuble d'Ottawa-Carleton
GLOUCESTER, Conseil municipal de	
REPRÉSENTANTS DE LA COLLECTIVITÉ DE GLOUCESTER	
GREGORY, Marey	Nepean
HAYDON, Andrew S.	Président régional
HOLZMAN, Jacquelin (T) conseiller régional et échevin	Ottawa
KANTER, Ron (S) ancien conseiller à Metro Toronto; député; adjoint parlementaire du procureur général	Toronto
KEMP, Frank W. (A)	Gloucester
KENT, Darrel conseiller régional et échevin	Ottawa

KERSLAKE, Nancy (T)	Nepean
KEHOE, Margaret (Toddy) ancien conseiller régional et échevin	Ottawa
LALONDE, Gisèle maire KILLEEN, Ronald conseiller régional et échevin	Vanier
MARCHINGTON, Frank ancien maire et conseiller régional	West Carleton
MARSHALL, Gary ancien président	Association des contribuables de West Carleton
MASON, Victoria (A)	Nepean
MURRAY, Patrick maire LANGFORD, Warren LAWSON, Bill conseillers	Rockcliffe Park
NEPEAN, Conseil municipal de	
O'BRIEN, David (S) directeur général	Gloucester
O'MALLEY, Tom Dunrobin Shores	West Carleton
OSGOODE, Conseil du canton d'	
PATTERSON, Nicholas J. (T) directeur général	Canadian Development Institute, Ottawa
PRICE, Trevor (S) professeur invité, École d'administration publique	Université Carleton, Ottawa
QUESNEL, Louise (S) professeur de science politique	Université Laval, Québec
QUIGLEY, Maureen A. (S) ancienne adjointe particulière du président, Metro Toronto	Toronto
QUINN, Rob conseiller régional et échevin	Ottawa

REID, Frank conseiller régional et municipal	Nepean
REID, l'hon. John auteur d'une étude sur la rémunération du conseil municipal d'Ottawa	Ottawa
RIESE, Monique (A)	Nepean
RIDEAU, Conseil du canton de	
SANKEY, J.D.	Gloucester
SEGSWORTH, Robert (S) professeur de science politique	Université Laurentienne, Sudbury
SMITH, Nancy conseiller régional et échevin	Ottawa
VANDER LINDEN, Victoria (T) secrétaire	Ottawa-Carleton Federation of Agriculture
WALTER, Lyle P. (A)	Ottawa
WASTENEYS, Geoffrey (A)	Property Owners Association of Ottawa
WELLAR, Barry (A)	Ottawa
WHITNEY, A. Leslie	Association des contribuables de West Carleton
WYTENBURG, Anton maire	Goulbourn

(A): Audience publique, 8 décembre 1987
(S): Symposium, 26 octobre 1987
(T): Au téléphone

Annexe 5 : Remerciements

Dans l'Introduction, j'ai souligné la contribution importante apportée à la substance de ce rapport par l'équipe de recherche et par les personnes et les organismes figurant à l'annexe 4.

Au cours des trois derniers mois, d'autres personnes ont aidé, autrement, à la réalisation de cette étude. Mentionnons le personnel de la direction de l'Organisation des administrations, ministère des Affaires municipales: Mike Lesurf, Tom Robson, Wendy Noble et, particulièrement, Maureen Lindsell. Scott Fairweather a installé notre ordinateur et nous a aidés à en faire l'apprentissage. Le bureau des services régionaux nous a gentiment témoigné sa sympathie, fourni du matériel et une machine à écrire, et permis l'usage de sa machine Fax.

Roy MacSkimming a révisé le rapport avec compétence et doigté, dans des délais très restreints. Andrée Mennie l'a traduit et Monique Lacroix a revu le texte français. Mary-Anne Dalkowski a été responsable de la mise en forme et de l'impression. Le rapport a été imprimé chez Bonanza Press.

Je dois aussi des remerciements à Berhane Ghebru, notre recherchiste à temps partiel, qui a résumé les mémoires, préparé le compte rendu des audiences et trouvé du matériel pertinent.

Le personnel de bureau tout entier se composait de Lucille Millette. Elle a apporté à sa tâche trois qualités essentielles: une compétence professionnelle à toute épreuve; un refus têtu de se laisser intimider par la charge de travail, par des machines dont le fonctionnnement ne lui était pas familier, ou par le patron; et une propension aux traits d'esprit et à la bonne humeur. Personne ne pourrait souhaiter meilleure collègue.

Mon épouse m'a fait bénéficier, comme elle le fait depuis de nombreuses années, de son appui constant et de ses critiques incisives. Je lui sais gré, comme toujours, des deux.

Le 30 décembre 1987

D.W.B.